



Le logement dans la ville: la difficile construction des politiques publiques 1850-1969

Fatiha Belmessous

► To cite this version:

Fatiha Belmessous. Le logement dans la ville: la difficile construction des politiques publiques 1850-1969. 2009. halshs-01297815

HAL Id: halshs-01297815

<https://shs.hal.science/halshs-01297815>

Preprint submitted on 6 Apr 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le logement dans la ville : la difficile construction des politiques publiques 1850-1969

Fatiha Belmessous

« Les ouvriers sont hors de la société politique, hors de la cité : ce sont les barbares des sociétés modernes, barbares pleins de courage, d'énergie, comme leurs devanciers, qui doivent apporter à notre société, pour la retremper ce qu'ils ont de force et de vie ; qui doivent donc entrer dans cette société, mais qu'il faut y admettre après qu'ils auront passé par le noviciat de la propriété. » (Rédacteur du Journal des Débats, 18 avril 1832)¹

Commencer un chapitre consacré à la fabrication des politiques publiques - le logement et par extension la politique urbaine- par une citation relative à la vision des ouvriers par des classes dirigeantes pourrait s'apparenter à une entreprise hasardeuse. Pourtant, depuis l'instauration de la monarchie de Juillet en 1830, à la suite des émeutes parisiennes forçant Charles X à l'abdication, la crainte des classes dirigeantes envers le peuple des villes, et donc par extension envers la classe ouvrière, s'accorde comme un « outil de sensibilisation à la question sociale » (Gueslin, 1998, p.100). En effet, face à l'accroissement de la population ouvrière dans les villes (sous les effets de l'industrialisation), les troubles sociaux, les grèves voire les émeutes s'accroissent et se radicalisent à plusieurs reprises (les principales révoltes ayant lieu en 1830, 1848 et 1871) (Duby, 2003). Dans son ouvrage intitulé *Classes laborieuses, classes dangereuses*, Louis Chevalier décrit d'une part le rapport entre pauvreté et criminalité inscrit dans l'imaginaire social des bourgeois et d'autre part les liens étroits entre leur demande sécuritaire et la diffusion du socialisme à partir de 1848 (Chevalier, 1958). Cette dernière révolte qui a vu l'avènement de la Seconde République constituât à la fois une avancée pour la bourgeoisie républicaine en même temps qu'une crainte tant le socialisme pouvait trouver une audience favorable auprès des « pauvres gens ». Dès lors, ce « péril révolutionnaire » devient une préoccupation majeure pour une frange de la bourgeoisie - dite éclairée ou philanthropique²-, qui incite fortement ses pairs à prendre en considération cette classe ouvrière.

¹ Cité par Guerrand, *Les origines du logement social en France*, Paris, 1967, p. 15.

² Terminologie apparaissant à la fin du XVIII^e siècle, la philanthropie caractérise une attitude de la bourgeoisie à l'égard des classes populaires et se traduit notamment par une demande d'informations.

Les prolétariats urbains vus par les enquêtes « sociales »

Tout d'abord, rappelons l'existence de deux prolétariats au XIX^e siècle :

- Le plus ancien est essentiellement composé d'artisans et d'ouvriers de métiers, vivant depuis longtemps dans les villes. Fortement politisés, ces ouvriers sont favorables aux idées socialistes naissantes et inquiètent la bourgeoisie dirigeante ;
- Le deuxième type de prolétariat se développe à partir des années 1830 et se distingue nettement du précédent : peu qualifié, sans vraiment de conscience politique, il est employé principalement dans les nouvelles fabriques, les mines ou sur les grands chantiers de chemin de fer (Nord, Alsace, Normandie, Massif central).

C'est ce second type de prolétariat qui requiert progressivement l'attention de cette « bourgeoisie enquêtrice » car le danger qu'il représente est moins d'être dans la contestation (comme le prolétariat artisanal) que d'être un foyer de « pathologie sociale ». En effet, selon ces observateurs, la misère (chômage périodique) ou leur habitat précaire (entassement, insalubrité) les pousseraient à accomplir des méfaits (vol, prostitution, abandon d'enfants, etc.). Toutefois, à la faveur de périodes de crise économique ou encore de conflits sociaux animés par la classe ouvrière artisanale, ils pourraient basculer dans une contestation plus globale.

D'où la mise en œuvre d'enquêtes qui s'apparentent davantage à des visites de terrain et à l'élaboration de questionnaires sur des thèmes variés : le surpeuplement des logements, la vie familiale, l'assiduité religieuse, l'alphabétisation, l'assistance à l'école ; etc. L'objectif de ces travaux consiste d'une part à faire connaître la population ouvrière aux classes dirigeantes pour qu'elles prennent conscience du danger socialiste. Et d'autre part, pour les bourgeois dits sociaux, à élever la « condition morale et intellectuelle » des ouvriers, en leur inculquant les valeurs bourgeoises ; le logement étant l'un des vecteurs de cette normalisation.

Pourtant, cette situation sociale agitée ne suffit pas à expliquer l'intérêt des classes dirigeantes pour cette question du logement. Car il s'agit avant tout d'une affaire d'intérêt au sens propre du terme : le passage d'une prise de conscience pour diverses raisons (politiques, sociales, économiques, etc.) à la définition d'une action publique n'est pas un phénomène spontané ou évident, particulièrement en matière de logement.

Pour comprendre les raisons pour lesquelles les différentes autorités (locales ou nationales, républicaines ou impériales) ont pris des mesures législatives ou encore fait pression pour les mettre en place tout au long de cette période, il est nécessaire de partir de plusieurs points.

- Tout d'abord, il faut cerner les éléments contextuels ayant conduit à faire émerger cette question.
- Par la suite, il faut déterminer les rôles joués par les pouvoirs publics (gouvernements locaux et nationaux) et le secteur privé dans la promotion d'un logement populaire.
- Enfin, il faut considérer les destinataires de cette action, ce qui passe notamment par la définition de catégories de population qui entrent dans les normes fixées par les promoteurs de logements aidés et celles qui en sont exclues.

Ces points constitueront le fil conducteur de ce chapitre pour cerner la complexité de cette politique publique et le caractère laborieux à la définir clairement : nous avons donc choisi de retracer l'histoire de ce processus de construction de manière chronologique.

Ainsi, à partir du milieu du XIX^e siècle, on assiste à la constitution d'une base législative autour de la salubrité du logement d'abord puis d'une définition du logement aidé (loi Melun sur la salubrité publique en 1850; loi Siegfried relative aux habitations à bon marché en 1894). Selon Jean-Claude Perrot, « *l'invention de la question urbaine surplombe d'un siècle celle de la question sociale* » : si le XVIII^e siècle avait cherché dans l'espace les explications de la pathologie urbaine, le XIX^e siècle se serait attaché à comprendre les dysfonctionnements de l'espace urbain par le social. L'ampleur des conflits sociaux aurait fait glisser, dès la fin du XIX^e siècle, les préoccupations du social à la question du logement. Et l'hygiène serait au cœur de ce processus évoluant considérablement, du champ médical à l'hygiène sociale (Perrot, 1975).

Du côté des pouvoirs publics, le changement intervient à partir de 1896 avec l'arrivée de nouvelles forces politiques (les socialistes et les radicaux de gauche) au pouvoir communal conduit, localement, à la mise en œuvre de politiques sociales (les cités-jardins) et au

renforcement, au niveau national, de la législation urbaine (loi Strauss en 1906; loi Bonnevey en 1912; loi Cornudet en 1919). Ces cadres ont servi de champs instrumentaux à une planification urbaine conditionnée par les moyens, les formes et les techniques d'une intervention publique débutante. Ils expliquent par ailleurs, l'intégration de la question du logement dans les politiques urbaines en cours d'élaboration, les maires de gauche ayant certaines compétences en matière urbaine et non pas dans le logement. Enfin, après avoir mis un siècle à se détourner des politiques charitables en direction de la pauvreté au profit d'une notion générale de prévention, l'Etat (dans son acceptation contemporaine) prend en charge les politiques urbaines et du logement à partir des années 1940, et confie cette action publique dans une perspective fortement centralisatrice, sous les traits d'un ministère en construction. En outre, si les ingénieurs se sont accaparés le volet équipement du territoire par le biais des infrastructures, ils sont davantage restés en dehors de la sphère de la ville et de la question du logement (malgré l'implication forte de certains ingénieurs des Ponts et Chaussées, notamment ceux qui étaient sensibles aux discours du Musée Social).

Le dernier point de cette introduction concerne l'explication du découpage temporel du chapitre, divisé en trois parties :

- Les années 1850-1894: cette période est politiquement dominée par le Second Empire (Napoléon III ayant été prince-président durant la Deuxième République) et est marquée par la prise de conscience de la nécessité de transformer l'espace urbain, principalement au nom de l'hygiénisme (au sens restrictif de salubrité publique et de péril révolutionnaire). La question du logement est reléguée à l'arrière plan et/ou entre les mains de la sphère privée - sociétés charitables et surtout industriels. La loi relative aux Habitations à Bon Marché, votée en 1894, accentue ce phénomène en insistant sur le caractère privé de cette question.
- Les années 1895-1953: durant cette période, la question urbaine devient une politique publique qui intègre la question du logement. D'abord l'œuvre de pouvoirs locaux (identifiés par l'appellation de municipalisme), cette question se « centralise » sous les effets des deux guerres. Le plan Courant, adopté en 1953, illustre ce processus.
- Les années 1954-1969 voient la mise en oeuvre de la planification et de la rationalisation dans les politiques urbaines. Dans un contexte de modernisation de la France, la politique massive du logement aidé, sous les traits des ZUP (Zones à Urbaniser par Priorité) puis des grands ensembles, connaît un mouvement sans précédent. La mainmise des ingénieurs orientera également la vision technique et « équipement » de la question urbaine. Pourtant, la fin des années 1960 sonne le glas de ce type d'action urbaine.

L'obsession hygiéniste : entre salubrité publique et péril social 1850-1894

Aux yeux des observateurs, la ville traditionnelle paraît inadaptée à la croissance industrielle de la première moitié du XIX^e siècle. Pourtant, leurs critiques et leurs propositions ne portent pas sur les effets de cette industrialisation mais davantage sur l'image de la grande ville, perçue comme un processus pathologique. Cette représentation négative de la ville industrielle ouvre la voie au courant hygiéniste, mouvement dont les racines seraient apparues à la suite du grand incendie de l'Hôtel de Ville de Paris en 1772. A cette occasion, s'est engagée une réflexion, dans les milieux techniques, sur la répartition et l'usage des espaces urbains. Très rapidement, des acteurs, médecins ou hommes politiques, créent un vocabulaire d'analyse du fait urbain et de la spatialité, en lien avec le corps humain : ils sont qualifiés d'hygiénistes. Dans les années 1830-1840, leurs réflexions se prolongent dans de nombreuses topographies médicales³ qui mettent en corrélation les effets de l'environnement urbain sur la santé physique et morale des hommes. En focalisant leurs enquêtes sur la vie des ouvriers, ils attirent l'attention de la bourgeoisie dite philanthropique, sur la recherche de solutions à la « question sociale ».

Pour autant, l'inadaptation de la ville et les enquêtes médicales ne suffisent pas à expliquer l'intérêt des pouvoirs publics envers ces questions au milieu du XIX^e siècle. Dès lors, il s'agit de déterminer les facteurs explicatifs de la prise de conscience par des gouvernements de la nécessité de s'occuper de la transformation de l'espace urbain d'une part, puis de la question du logement ouvrier d'autre part.

Pour ce faire, il est nécessaire de dresser un portrait du climat politique et social de la première moitié du XIX^e siècle. Ainsi, la France est loin de présenter une situation apaisée, dominée par des monarchies constitutionnelles, mais davantage une situation conflictuelle, souvent évoquée sous l'appellation de « péril révolutionnaire ». En effet, plusieurs émeutes émaillent les années 1830 et fragilisent, par conséquent, les régimes politiques : juillet 1830, journées dites les « Trois Glorieuses »; novembre 1831, la première révolte des Canuts à Lyon; 1832, des mouvements républicains s'organisent à Paris; avril 1834, une seconde révolte des Canuts éclate à Lyon et se termine par la mort de plus de 200 civils (Charle, 1991).

Ensuite, l'épidémie de choléra de 1832 vient redoubler l'interrogation inquiète de la bourgeoisie envers le prolétariat urbain. En effet, si les pauvres sont plus touchés que les bourgeois, la mort n'en frappe pas moins les uns et les autres dans des villes où les groupes sociaux vivent encore resserrés dans les mêmes murs. Dès lors émerge l'idée qu'il n'y a pas seulement un problème de paupérisme, relevant des oeuvres charitables traditionnelles, mais qu'apparaît une forme spécifique de pauvreté, liée à la condition ouvrière, et qui appelle des formes également nouvelles d'intervention. A la question sociale ouvrière se noue progressivement la question du logement. Et elle apparaît sous les traits de l'hygénisme. Le glissement de la salubrité publique à la question du logement a tout d'abord lieu dans les milieux intellectuels et scientifiques à partir des années 1830, et dans un second temps dans la sphère des autorités publiques (dans les années 1850).

³ Pour trouver des références précises, se reporter à la bibliographie de l'ouvrage de R.-H. Guerrand, *op. cit.*, 1967.

Les effets de l'épidémie du choléra à Paris en 1832

La virulence de l'épidémie au printemps (près de 19 000 morts), l'insuffisance des mesures de prévention et le retour de la maladie pendant l'été 1832 à Paris, inquiètent fortement les contemporains (Bourrillon, 1995). Pour comprendre ce phénomène, de nombreuses enquêtes, s'appuyant sur des statistiques et des topographies médicales, sont commanditées par les autorités publiques (cf. commission chargée d'étudier le choléra à Paris).

Le rapport présenté par Benoiston de Chateauneuf est publié en 1834. Pour les enquêteurs, l'épidémie montre les insuffisances de la ville moderne.

A la fin de 1832, le Conseil de salubrité du département de la Seine, mis en place en juillet 1802, intègre des médecins puis en 1838, des architectes et des ingénieurs.

En 1835, dans une circulaire aux préfets, le ministre du Commerce leur rappelle les services que pourraient rendre les conseils de salubrité pour éclairer toutes les questions qui intéressent l'hygiène publique.

L'action de ces conseils a joué un rôle déterminant dans la prise de conscience de l'habitat urbain. Prenons comme exemple le rapport du Conseil de la Seine de l'année 1829 : reprenant des observations antérieures (la mortalité serait due à l'insalubrité plus qu'à la misère), le rapporteur déclare que le moment est venu de doter le pays d'une loi de salubrité publique. Pourtant, il faudra encore attendre quelques années pour qu'une loi soit effectivement débattue (1850).

1.1 La Seconde République et l'introduction de l'hygiénisme dans l'action urbaine

Dès son élection le 10 décembre 1848, le prince-président Louis-Napoléon Bonaparte intervient directement dans les prises de décision : l'historienne Jeanne Gaillard indique que « pour lui, le remodelage de la ville équivaut à une conquête politique » pour éradiquer les éventuelles émeutes (Gaillard, 1977). Le souvenir des journées d'émeutes de juin 1848 est encore très prégnant et l'organisation de la ville par l'autorité publique devient un véritable enjeu politique.

Les effets de la révolution de 1848 sur la question ouvrière

Cette révolte relance les débats sur la nécessité, pour les pouvoirs publics, de contrôler l'espace urbain ainsi que de renouveler les enjeux de la réflexion urbaine. Ainsi, à Paris, les Journées de Février puis celles de Juin 1848 vont « révéler la ville à elle-même » (Gaillard, 1977). Dès les premiers jours, les habitants de la rive gauche détruisent les péages sur les ponts et rétablissent la libre circulation dans l'ensemble de la ville. Les barricades de Juin séparent très nettement le Paris populaire de l'Est, du Paris bourgeois de l'Ouest. Elles se hérissent dans le centre, dans les quartiers du IV^e arrondissement entre le Louvre et l'Hôtel de Ville; sur la rive gauche de la rue Saint-Jacques; dans les faubourgs du Temple, Saint-Antoine, de la Porte Saint-Denis et des Gobelins sur la rive gauche (Bourrillon, 1995).

L'insurrection révèle ainsi l'insécurité que représente le centre ville et le rôle menaçant des faubourgs et de la proche banlieue. Dès lors, la représentation que les pouvoirs publics se font de Paris en est modifiée: la périphérie fait ainsi irruption dans la pensée urbaine (Charle, 1991).

Pourtant, les premières actions concrètes ne vont pas encore porter sur la réorganisation de l'espace urbain : les équilibres au sein de cette République sont encore trop fragiles et le prince-président ne souhaite pas exercer son autorité trop vite. Du coup, les questions débattues à l'Assemblée Nationale portent sur l'insalubrité des logements, avec comme référence l'hygiénisme. Dans cette optique, les catholiques dits sociaux s'emploient à dénoncer cette situation intolérable. Ainsi, depuis 1845 les *Annales de charité* dirigées par Armand de Melun publient de nombreuses monographies sur les conditions de vie et de logement des ouvriers qui mettent l'accent sur la sur-densité des vieux quartiers urbains ou encore l'entassement dans des logements insalubres. Sur ce terrain, les catholiques se rapprochent de certains écrits socialistes. A l'inverse cependant de ces derniers qui attendent d'une nouvelle organisation économique la solution globale au logement et aux problèmes sociaux, les réflexions des catholiques sociaux les conduisent à proposer des solutions à plus court terme (Flamand, 1981).

L'hygiénisme, une science globale

C'est à travers cette nouvelle science que progressent les modes contemporains d'intervention sur l'urbain. En effet, la ville est pensée de manière médicale, à travers notamment le rôle de l'exposition et des effets néfastes de l'humidité. Par ailleurs, la médecine est particulièrement attentive à mettre en corrélation la mortalité et l'espace. Ainsi, pour recouvrer la santé de l'organisme urbain, il faudrait faciliter les circulations des fluides, eaux et air. Ingénieurs et médecins se rejoignent pour transformer la circulation des eaux et de l'air, « synonyme de stagnation, de corruption et de contagion, [en] une circulation réglée à l'intérieur de réseaux aménagés à cet effet. » (Fortier, 1975, p.196).

Concrètement, faciliter la circulation dans un corps urbain consiste à élargir les rues, percer de part en part des tissus urbains trop denses. D'où l'idée de lutter contre l'insalubrité.

Ainsi, le Grand Larousse du XIX^e siècle, publié en 1870, résume les efforts mis en œuvre pour lutter contre l'insalubrité : « L'élargissement des rues et la limitation de la hauteur des maisons, proportionnellement réglées, ont enlevé une des grandes causes d'insalubrité des villes, en permettant à l'air et à la lumière de pénétrer partout et de répandre sur les objets leur influence régénératrice. Et de poursuivre en insistant sur la nécessité d'un « aménagement des eaux [...] une des questions de salubrité les plus importantes. »

Dans ce contexte si particulier, Anatole de Melun dépose à l'Assemblée Nationale un projet de loi sur les logements insalubres en 1849. En prévision des critiques, la présentation du texte est extrêmement prudente :

« [C'est] une loi d'humanité, une loi que l'on peut appeler de haute police sociale, qui ne viole aucun principe et qui de tous les temps, le cœur et la raison pouvaient également accepter. » (A. de Melun, discours à l'Assemblée Nationale)⁴

Par ailleurs, il affirme que la loi ne portera pas atteinte au droit de propriété. Pourtant, ces précautions ne suffisent pas à éviter de multiples attaques, qui viennent simultanément des libéraux comme des socialistes et du dépôt de plusieurs amendements. Par exemple, un député proposait d'étendre les travaux d'assainissement à des quartiers entiers tandis qu'un autre suggérait de confier aux administrations communales la construction de nouveaux logements à la place des anciens démolis. Toutefois, le facteur déterminant au vote de la loi est la réapparition du choléra en 1849.

Contenu de la loi du 13 avril 1850

L'article 1^{er} prévoit que dans toutes les communes où le Conseil municipal l'aura jugé nécessaire, une commission soit chargée de définir et proposer les mesures indispensables à la mise en état des logements insalubres.

L'article 3 énumère les causes d'insalubrité : « Sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants ».

L'article 13 prévoit que lorsque l'insalubrité résulte de causes externes « la commune pourra acquérir, suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi de Mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux ».

Toute la portée du texte s'exprime dans cette dernière disposition définissant la procédure d'expropriation, et appliquée en vue des travaux publics menés pour l'assainissement des quartiers d'habitation.

Malgré les relances répétées des ministres chargés de son application, cette loi n'aura guère d'effets. En 1850, il y eut même 29 conseils généraux pour déclarer qu'ils n'étaient pas concernés par la loi, faute de logements insalubres dans leur département.

Le coup d'Etat du 4 décembre 1851 ne bloque pas les questions d'hygiène publique. En effet, Napoléon III poursuit cette orientation, comme l'illustre le décret du 15 décembre 1851, qui change la terminologie du conseil de Paris, institué en 1848, en « conseil d'hygiène publique et de salubrité du département de la Seine ». Par ailleurs, il fait surveiller les modalités d'application de la loi de 1850. Ainsi, Eugène Rouher, ministre de l'Agriculture, demandait, dans un courrier daté du 25 avril 1857, à tous les préfets de lui faire connaître les mesures

⁴ Cité par Guerrand, *op. cit.*, p. 72.

prises dans leurs départements pour l'exécution de la loi du 13 avril 1850. A la suite des quelques réponses reçues (68 seulement), 47 départements ne possédaient pas de commissions « parce qu'il n'y avait pas d'opportunité d'appliquer la loi ». Ainsi, selon Rouher, la grande majorité des communes avait montré « une fâcheuse indifférence pour un moyen sérieux de bien-être et de moralisation » : seuls 11 départements avaient appliqué la loi (Guerrand, 1967). Les raisons de cet échec sont simples : la non-application de la loi n'entraînait aucune contrainte. La portée de ce texte, bien qu'il constitue la première référence législative à cette question de l'insalubrité, est à relativiser car la promulgation d'une loi ne suffit pas à changer les opinions libérales majoritaires au sein des municipalités.

1.2 L'haussmannisation, première tentative de transformation de l'espace urbain

Cependant, avec l'instauration du Second Empire, des changements vont intervenir dans le champ de l'urbain, aux répercussions évidentes sur le problème du logement. En effet, lorsqu'en 1853, le baron Haussmann est nommé préfet de la Seine, il est chargé de mener la modernisation de Paris (les autres grandes villes telles que Lyon, Marseille, Lille ou Bordeaux suivront). Haussmann n'a pas le souci de mettre en oeuvre une politique de logement mais une politique d'urbanisme. Fortement influencé par les thèses développées dans le milieu hygiéniste (permettre une circulation des fluides – eau, air, marchandises et individus) et soucieux de maintenir l'ordre dans la ville, il met en place un programme urbain qui transforme radicalement le centre de Paris.

Comment mettre en œuvre cette transformation d'ampleur ?

Les changements juridiques sont peu nombreux. Haussmann profite essentiellement de l'héritage législatif de la Seconde République (Bourillon, 1995).

- La loi Melun d'avril 1850 permettant l'expropriation hors des limites de l'emprise nécessaire aux voies publiques;
- Le décret du 26 mars 1852 « relatif aux rues de Paris » permet à l'administration d'exproprier des terrains situés hors des emprises publiques lorsque la partie restante de l'immeuble touchée par la percée n'est pas « d'une étendue et d'une forme qui permettent d'y élever des constructions salubres ». Le décret met également en place un mécanisme qui peut élargir la disposition d'expropriation aux propriétés contiguës. L'administration publique peut ainsi étendre son action au nom de la salubrité publique.
- Seul le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 prévoit que les travaux à venir dans Paris sont décidés par décret sans consultation du corps législatif. Le texte est par la suite étendu à toutes les villes de France.

En résumé, l'haussmannisation est une entreprise difficile tant cette action a transformé à la fois l'espace urbain de Paris d'abord puis d'autres grandes villes, mais surtout a eu des effets considérables sur les problèmes de la ville.

- Tout d'abord, l'haussmannisation s'apparente à un « urbanisme régulateur » (Choay, 1979) répondant aux pressions multiples, notamment les pressions démographiques et économiques qui bousculent le prix du sol et des immeubles. La particularité de cet urbanisme tient également à l'ampleur et à la multiplicité des champs d'intervention : en effet, une partie considérable de la voirie parisienne a été modifiée. Le Paris ancien comprenait 384 km de rues au centre et 355 km dans les faubourgs. Haussmann ouvre 95 km de voies nouvelles au centre (il en supprime 49) et 70 km dans l'ancienne petite banlieue. Il s'agit, soit de « percées » entamant le tissu ancien, soit de « perspectives » permettant le prolongement de la ville vers la périphérie.

- ❑ Politiquement, Haussmann a tiré la leçon des événements de la seconde république, observant que la classe laborieuse devient dangereuse lorsqu'elle n'est pas occupée. Par conséquent, la réorganisation urbaine assure le plein emploi, éliminant pour un temps, toute velléité émeutière. Par ailleurs, en cas d'émeutes et surtout de barricades, l'intervention des forces de police est facilitée par le percement d'avenues.
- ❑ Par ailleurs, le remodelage de la ville visait également à vider de son sous-prolétariat le centre historique, lieu du pouvoir où était concentré la population misérable des garnis (Gaillard, 1977). L'implantation en périphérie des gares, outre la nécessité de réorganiser la circulation des personnes comme des marchandises, tendait également à fixer les nouveaux arrivants dans les quartiers extérieurs moins denses, qui continuent de s'accroître.
- ❑ Mais ce qui frappe dans cet urbanisme, c'est le porte-à-faux constant à l'égard de l'industrie et de l'industrialisation. Si les effets du changement économique, la circulation, l'échange, la mobilité des individus et des biens sont effectivement associés à cette transformation urbaine ; par contre, la production directe, l'atelier, l'usine sont négligés ou rejetés de ces interventions. Nous voyons ainsi la manière dont l'haussmannisation modèle et gère Paris mais délaisse totalement l'organisation spatiale de l'industrie et de l'habitat ouvrier.

Quadrillage d'une partie de la ville et régularisation d'un côté, croissance anarchique et développement des banlieues de l'autre : telles sont les actions haussmanniennes et ses effets sur la ville à la fin du XIX^e siècle. Pourtant, durant cette période le logement demeure une question sociale essentielle, notamment parmi des acteurs privés.

1.3 Le logement ouvrier : œuvre des industriels et des philanthropes

Pour débiter ce paragraphe sur l'intervention privée en matière de construction de logements ouvriers, commençons par les quelques logements construits par le pouvoir « public » : la cité Rochechouart à Paris, décidée par le prince-président, Louis-Napoléon Bonaparte, abritait 200 logements en 1853⁵. Par la suite, d'autres « maisons » furent subventionnées par le gouvernement impérial à Paris, atteignant le nombre de 63 en 1870. Lorsque l'on met en parallèle ce chiffre dérisoire de 1 118 locataires avec le nombre de 105 119, correspondant aux personnes portées aux bureaux de bienfaisance de Paris au même moment, nous constatons que cette action, bien que portée par l'administration publique, se situe encore sur le plan de l'œuvre charitable (Guerrand, 1967).

Le « soin » est donc laissé au secteur privé de construire des logements ouvriers, articulant philanthropie et intérêts économiques personnels. Ainsi, le comte de Madre, fondateur d'une « Société de bienfaisance pour l'amélioration et le bon marché des logements ouvriers », écrit en 1863.

« Les logements d'ouvriers devraient être bâtis par des personnes riches, ainsi que cela se pratique, du reste, en Angleterre. Ces personnes retireraient des capitaux qu'elles y emploieraient un intérêt beaucoup plus élevé que celui qu'elles trouvent dans l'achat des biens ruraux; elles n'auraient pas plus à craindre des souffrances et de l'insolvabilité des ouvriers qu'elles n'ont à craindre des épidémies, de

⁵ « La Cité Napoléon », *Annales de la Charité*, t. I; 1853, pp.247-251 ; cité par Flamand, *op. cit.*

*la grêle et des pertes de toute nature qui jettent bien souvent dans la détresse un fermier qu'elles ne peuvent pas expulser, bien qu'il ne paye pas ou paye mal. »*⁶

Pourtant, ces actions charitables ne constituent pas l'essentiel des constructions privées. Ces derniers relèvent évidemment des industriels qui doivent faire face à des situations nouvelles; sur ce sujet, il n'y avait aucune règle, les réponses patronales divergeant en fonction notamment de l'activité économique et/ou de la localisation des entreprises. Ainsi, deux attitudes se dégagent :

- Tout d'abord, le problème ne se pose pas lorsqu'il y avait abondance de main d'œuvre (entre 1851 et 1891, 5 millions de personnes émigrent dans les villes). « *Face à cette demande permanente, (...) on mobilise la main-d'œuvre nécessaire au moindre coût, sans se soucier des conditions de reproduction de cette force de travail que l'on est assuré de retrouver* » (Flamand, 1989).
- Ensuite, et ce point nous intéressera particulièrement, cette question se pose pour des phénomènes industriels et urbains précis. Ainsi, les villes qui connaissent un essor industriel plus rapide que leur croissance urbaine se trouvent, de fait, manquer de main-d'œuvre : c'est le cas des centres textiles du Nord de la France. Par ailleurs, dans les villes aux activités textiles ou mécaniques, la disponibilité de la main-d'œuvre est essentielle à la production : autour de Lille ou encore du bassin de la Seine, les centres urbains anciens sont insuffisants pour accueillir ces nouveaux ouvriers.

Pour ce patronat, la difficulté est double:

- ❑ Il faut loger les artisans et les ouvriers de métier à proximité du lieu d'activité car leurs compétences sont nécessaires à la bonne marche de l'entreprise;
- ❑ Par ailleurs, il est nécessaire de trouver une solution pour la masse des travailleurs sans qualification qui effectuent souvent de longs trajets à pied pour se rendre à l'usine (journées de 12 à 14 heures, 6 jours sur 7). Leur état de fatigue permanent provoque des accidents, ce qui met en péril la productivité.

Selon les idéologies des industriels et leurs problèmes immédiats, les réponses divergent fortement. Nous ne citerons que les plus connues, sans oublier qu'elles ne représentent en rien la majorité de ce qui se produisait (Frouard, 2005).

A Roubaix, à partir de 1820 se créent de nombreuses entreprises familiales de textile essentiellement. Parmi ces entreprises règne une sorte d'idéologie patronaliste, teintée de catholicisme social : ceci conduit en 1878, à la création d'une « Association des patrons chrétiens » pour laquelle « *l'ouvrier n'est pas une force qu'on utilise ou qu'on rejette en ne tenant compte que des besoins de la production.* » (Flamand, 1989).

En matière de logement, se développe, dans les années 1830, un type d'habitat ouvrier spécifique, les courées (ou cours selon les zones géographiques). A la fin du XIX^e siècle à Roubaix, on dénombrait 1 524 ensembles de logements de ce type, logeant ainsi une grande partie des ouvriers de la ville. Pourtant, il ne faut pas croire que ce sont les patrons d'entreprise qui ont investi dans ces lotissements mais des commerçants et des entrepreneurs locaux extérieurs au textile (bouchers, boulangers, cafetiers, etc.), soucieux de trouver des investissements rentables.

Dans l'est de la France se développent d'autres formes de production de logements ouvriers, dont Mulhouse représente l'exemple le plus connu. La ville connaît un essor considérable grâce à la production de coton et évidemment, les mêmes problèmes de logement ouvrier. Quant à l'idéologie du patronat local, il s'agit du même esprit de paternalisme, teinté cette fois-ci de protestantisme. Au sein de l'association patronale « la Société industrielle de

⁶ En 1863, le comte de Madre fait construire une cité ouvrière comportant un ensemble de logements équipés d'eau et de lavoirs ; cité par Flamand, op. cit., p.

Mulhouse » créée en 1851, émerge l'idée en 1853 de constituer une Société mulhousienne des cités ouvrières, dont le capital fut investi cette fois-ci par des industriels locaux. Le principal actionnaire et promoteur de cette opération fut Jean Dollfuss.

L'objectif de cette association était le suivant : c'est « *une oeuvre de philanthropie, qui a pour but d'habituer les ouvriers à l'épargne en leur offrant le stimulant attrait de la propriété.* » En 1867, la cité ouvrière de Mulhouse compte 800 logements pour 6 000 personnes, construites selon le principe de la maison individuelle familiale.

D'autres exemples voient le jour dans les années 1850 au Creusot, autour des usines Schneider et puis, au fur et à mesure de l'extension prise par les activités minières, dans de nombreuses villes.

Plusieurs de ces expérimentations sont valorisées à l'occasion de l'exposition universelle de 1867, durant laquelle Frédéric Le Play⁷ organise une section spécifique.

Exposition universelle de 1867

Présentation de 49 entreprises ayant construit des logements ouvriers. Parmi elles,

- 25 sont des entreprises de mine, fonderie, sidérurgie;
- 11 des entreprises de textile;
- 6 des entreprises de verrerie, cristallerie, porcelaine;
- 3 papeteries.

Pour l'essentiel, ces entreprises sont implantées dans des départements ruraux, hors concentration urbaine, ce qui nécessitait la construction de logements ouvriers.

Parmi les exemples présentés, les critiques furent virulentes à l'égard d'une cité ouvrière totalement différente des autres car il ne s'agissait pas de logements individuels mais collectifs. Son promoteur, Jean-Baptiste André Godin (1817-1888) a tenté une expérience d'« économie sociale ». Les raisons en sont peut-être qu'il fut ouvrier avant de créer son entreprise de fonderie. Par ailleurs, il participa aux luttes sociales et politiques de 1848.

Son entreprise est organisée sur une base coopérative avec la participation des travailleurs aux bénéfices. Le principe de l'habitat collectif était fondamental pour Godin; en effet, l'agencement général du familistère comme la multiplication des services collectifs, avaient des objectifs pédagogiques : apprendre à vivre et à gérer ensemble la société nouvelle.

Ce projet d'inspiration socialiste était ainsi radicalement opposé aux constructions patronalistes⁸, centrées autour de la cellule familiale.

Malgré toutes les constructions produites durant le XIX^e siècle, les problèmes demeurent dans les grandes villes, peu touchées par ces cités ouvrières.

1.4 De la société charitable à la loi sur les Habitations à Bon Marché

Dans la lignée du logement patronaliste, se tient à Paris à l'occasion de l'Exposition Universelle de 1889, un congrès international des habitations ouvrières : première initiative d'envergure sur cette question, il apparaît rétrospectivement comme un acte fondateur de la nécessité d'intervenir concrètement sur cette question des logements populaires. Pourtant, les

⁷ Polytechnicien, ancien ingénieur des mines, Frédéric Le Play fonde en 1856 la « Société d'Economie sociale » dont l'objectif est de « constater par l'observation directe des faits, dans toutes les contrées, la condition physique et morale des personnes occupées à des travaux manuels, et les rapports qui les lient soit entre elles soit avec des personnes appartenant aux autres classes » (Guerrand, *op. cit.*, 1967, p.257).

⁸ Le patronalisme est un néologisme qui désigne toute activité ou action qui relève du patronat. Ce qualificatif se distingue du paternalisme, qui inclut une relation de protection et de dépendance. Par ailleurs, l'action patronaliste peut être paternaliste.

différents intervenants se gardent de vouloir mettre en place une base législative pour une intervention des pouvoirs publics mais, au contraire, d'encadrer toute forme d'initiative privée.

Les facteurs explicatifs de l'opposition à l'implication des pouvoirs publics en matière de construction de logements

- Tout d'abord, conformément à la doctrine libérale, ce serait une concurrence déloyale à la propriété privée.
- Par ailleurs, la construction de logements ouvriers favoriserait leur concentration ; de ces rassemblements se propageraient les idées socialistes naissantes :
« Évitez d'agglomérer les ouvriers de manière à en faire un danger pour la tranquillité publique, et à convertir les cités ouvrières, par la réunion des hommes en foyers de sédition, et, par la confusion des sexes, en foyers d'immoralité. Que les familles puissent s'entraider, mais qu'elles ne soient pas confondues. » (F. Béchard, un adversaire de la loi de 1850; cité par Flamand, 1989, p.61).
- Enfin, les pauvres devaient accepter leur situation misérable et ne pas chercher à obtenir un mieux-être. Ainsi, le docteur Villermé écrit :
« Que partout où la population ouvrière est en grand nombre, il ne sera jamais possible de fournir des logements convenables à tous ceux qui en feront partie ; que les ouvriers qui gagnent les moindres salaires seront toujours réduits à demeurer dans les logements les moins chers, c'est-à-dire dans des logements incommodes, insuffisants et peu salubres, des maisons délabrées ou mal tenues... Tel est le sort du pauvre de tous les pays : la force des choses, la dure loi de la nécessité le veulent malheureusement ainsi. » (Villermé, « Sur les cités ouvrières », le *Journal des Économistes*, 1850; cité par Guerrand, 1967, p.81).

A l'issue de ce congrès, la Société française des Habitations à Bon Marché est fondée le 2 février 1890 à l'initiative de Jules Siegfried.

Le vice-président de l'association, Georges Picot, situe explicitement cette démarche:

« Au milieu de toutes les questions sociales si douloureuses, si obscures, la seule qui offre aujourd'hui une solution certaine, sans aucun péril du socialisme, c'est la question de l'amélioration des logements »⁹.

Jules Siegfried (1837-1922)

Jules Siegfried est un entrepreneur issu d'une famille de négociants en coton. Foncièrement libéral, ce grand bourgeois est tout autant ennemi de la droite conservatrice, opposée à tout changement, que de la gauche étatiste et socialiste.

Entré dans la vie politique dès 1870 comme conseiller municipal, il devient maire du Havre de 1878 à 1886. Sa carrière de parlementaire débute en 1886 comme député républicain (1886-1897), il est ensuite sénateur (1897-1900) puis de nouveau député (1902-1922).

Très préoccupé par la question sociale dans le domaine du logement, il considère les cités ouvrières composées de pavillons séparés comme l'idéal de tous les hommes d'ordre :

« Voulons-nous faire à la fois des gens heureux et des vrais conservateurs ; voulons-nous combattre en même temps la misère et les erreurs socialistes ; voulons-nous augmenter les garanties d'ordre, de moralité, de modération politique et sociale ? Créons des Cités ouvrières ! » (Siegfried, 1877; cité par Guerrand, 1967, p.283).

Afin d'encourager la construction de telles maisons salubres à bon marché, il participe activement à la création de la Société Française des HBM en 1890 dont il devient Président.

Une dizaine d'années s'écoule avant que ne soit proposée une loi par Jules Siegfried, ce qui inaugure de fait l'intervention de l'État en matière de logement aidé. En effet, il présente un projet de loi sur les habitations ouvrières à la chambre des députés le 5 mars 1892, dont il exprime l'esprit en ces termes :

« Ce projet est inspiré par un sentiment sincèrement démocratique et novateur au meilleur sens de ce mot. Il a pour but de réaliser dans l'ordre social un progrès qui apparaît comme devant avoir pour les

⁹ Cité par Guerrand, *op. cit.*, 1967, p.288-289.

travailleurs une influence bienfaisante, moralisatrice et, par suite, pacificatrice. Elle aidera certainement, dans une proportion considérable, à la solution de la question sociale »¹⁰.

Après deux années de débats au parlement, la loi sur les Habitations à Bon Marché est finalement adoptée le 30 novembre 1894.

Enjeux des débats parlementaires relatifs à la loi Siegfried du 30 novembre 1894 sur les HBM

La Commission des députés se réjouissant de l'esprit antisocialiste de ce projet de loi, son vote n'a posé aucun problème à l'Assemblée :

« Nos collègues ont repoussé toute idée de socialisme d'Etat et toute pensée de charger le gouvernement, les départements ou les communes, de construire ou de faire construire eux-mêmes. Mais tout en s'adressant à l'initiative individuelle, ils ont pensé qu'il appartenait à l'Etat et aux administrations locales de lui prêter leur concours et leur appui » (Guerrand, 1967, pp.291-292).

Par contre, le barrage du Sénat est plus compliqué à franchir, le principe du concours financier de l'Etat faisant l'objet de vives contestations. Le rapporteur de la commission sénatoriale insiste sur les risques de paralysie de l'initiative individuelle. De son côté, Louis Buffet – l'un des ténors de la droite – attaque vivement le projet, n'épargnant aucun de ses aspects, tout particulièrement l'interventionnisme de l'Etat :

« Dans cette proposition de loi, il n'y a que l'intervention de l'Etat et de l'administration. Quant à l'initiative individuelle, elle n'y tient absolument aucune place » (Guerrand, 1967, p.293).

Interrogeant la pertinence de privilégier l'accès de certaines catégories socioprofessionnelles aux HBM, il met en cause l'énumération à caractère restrictif des catégories des bénéficiaires – « employés, artisans, ouvriers, agricoles ou industriels » - et les précisions concernant la nature de leurs ressources – « vivant principalement de leur travail ou d'un salaire, et n'étant propriétaires d'aucune maison ni d'aucune propriété non bâtie d'une valeur supérieure à mille francs ».

Ce principe est d'ailleurs retenu par le législateur, la loi de 1894 adoptant finalement une formulation beaucoup moins restrictive – les « personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment [les] ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire » (Magri, 1991, p.49).

Ce projet est aussi très contesté par le porte-parole du Comité de surveillance de la Caisse des dépôts. Il supplie le Sénat de s'opposer au rôle de financeur de la construction d'HBM, assigné à la Caisse des dépôts :

« Nous considérons (...) que placer des fonds de cette nature en habitations ouvrières... c'est se condamner à n'en avoir plus la disposition à un moment donné. J'ajoute que c'est une tentative très malheureuse que d'entraîner un grand établissement comme la Caisse des dépôts dans des opérations de ce genre » (Guerrand, 1967, p.293).

L'intérêt de l'Etat se concrétise en l'espace de quelques années, comparativement à l'inertie des décennies précédentes, en raison du contexte politique, économique et social. Toutefois, il est plus judicieux de parler d'un encouragement et d'un soutien à l'initiative privée que d'une intervention claire de l'Etat. En effet, persiste une méfiance quant à un éventuel investissement budgétaire (attachement à l'initiative et à la propriété privée dans les milieux gouvernementaux).

Avec la promulgation de cette loi, le changement le plus manifeste porte sur les bénéficiaires de ces HBM : l'ouvrier n'en est plus le seul bénéficiaire car la question sociale touche autant les ouvriers que les personnes « peu fortunées ». Selon Susanna Magri, « l'entrée en scène de l'Etat (...) paraît avoir été à la fois l'occasion et la cause » de ce changement (Magri, 1991, p.35). En traitant le bénéficiaire d'un logement HBM en usager et non pas à travers sa condition d'ouvrier, la loi introduit un paramètre nouveau, la place du bénéficiaire dans la hiérarchie sociale et non pas son statut social. Ce changement intervient également en même temps que se développent de nouvelles couches sociales tels que les employés des entreprises – les classes dites moyennes - dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Les républicains se posent alors comme leur porte-parole, récusant la vision sociale binaire en cours : d'un côté les notables, de l'autre les courants ouvriéristes du mouvement socialiste. Si cette nouvelle

¹⁰ Bulletin de la Société Française des Habitations à Bon Marché, n°2, 1892.

catégorie sociale en pleine expansion contribue à l'acceptation de l'implication de l'Etat dans le logement aidé, elle atténue progressivement la vision purement sociale du logement à une vision seulement aidée.

De la question sociale du logement à la mise en œuvre de politiques urbaines 1895-1953

Le lent cheminement depuis la prise de conscience des problématiques de l'hygiène et du logement insalubre jusqu'à la réflexion plus globale sur le développement des villes et de la nécessité de produire du logement en quantités s'observe au cours de la première moitié du XX^e siècle. En effet, un même phénomène caractérise ce moment et se résume en plusieurs questions. Comment accompagner la transformation de l'espace urbain en agissant directement sur la production du logement? Et surtout, qui doit prendre en charge ces transformations ?

Le constat partagé est que la transformation de la ville ne pouvait plus être envisagée dans la seule perspective hygiéniste héritée du siècle précédent. Se met alors en place une « pensée urbanistique » (Choay, 1979) qui s'attache à maîtriser le développement anarchique des espaces urbains en réclamant des conceptions d'ensemble. La rupture de plus en plus manifeste du processus urbain avait déjà étendu le champ d'investigation de la réforme sociale au-delà de l'espace du logement, à l'échelle de la ville.

Pourtant, les hygiénistes ne disparaissent pas et deviennent au contraire, les hommes de gouvernements municipaux, compétences qu'ils partagent avec les « ingénieurs sociaux ». Cette formulation introduite en 1897 par Emile Cheysson, ingénieur du Musée social, témoigne du glissement des préoccupations du social, issues de la bourgeoisie patronale catholique, vers un personnel d'encadrement plus sensible à une orientation solidariste de la République.

Le Musée Social

Ce fut l'un des principaux lieux où se sont élaborés les prémices de la planification urbaine. Devant l'urgence de la création d'une législation sur la ville, des hommes politiques, des juristes, des architectes, militants actifs de la prise en compte de la dimension ouvrière de la question urbaine, se regroupèrent pour créer en 1913 la Société Française des Architectes Urbanistes. L'urbaniste serait le seul professionnel à prendre en compte la dimension spatiale de la question ouvrière. Si à la différenciation qui sépare question ouvrière et question urbaine correspond la naissance d'une discipline, l'urbanisme, et d'une profession, l'urbaniste¹¹, à l'esquisse d'une autre différenciation, celle qui sépare l'hygiénisme du social, correspond aussi la naissance de pratiques spécifiquement sociales et l'émergence de professions telles que la visiteuse, ancêtre de l'assistante sociale.

Toutefois, ces changements trouveront un écho favorable avec l'arrivée d'un nouveau personnel politique. En effet, aux élections communales de 1896, de nombreuses villes sont remportées par des candidats de partis de gauche (sociaux-démocrates ou radicaux de gauche). Elus sur des projets sociaux, ils manifestent clairement la volonté de gérer l'expression des besoins des couches populaires ainsi que leurs réponses, au travers de politiques sociales comme dans l'application de la législation urbaine existante. Parmi ce nouveau personnel, se dégage la figure de Henri Sellier, qui incarne la liaison entre l'intervention urbaine et la réforme sociale pour construire un Etat social.

¹¹ Création de l'Ecole des hautes études urbaines en septembre 1919, transformée en Institut d'urbanisme de Paris en 1923.

2.1 Le socialisme municipal, alternative à la politique de la bourgeoisie industrielle et/ou philanthropique

Aux élections législatives de 1893 puis municipales de 1896, le socialisme de Paul Brousse (connu sous le qualificatif de possibilisme¹²) ainsi que les programmes de réforme municipale du parti ouvrier français développent des thématiques sur la prise en charge de l'organisation de la vie quotidienne des ouvriers en dehors de leur travail. Ils jettent ainsi les bases d'une stratégie urbaine articulée autour de deux volets : la politique d'équipements sociaux, bénéfiques aux conditions de vie des ouvriers ; le contrôle des conditions de vie et de la production du cadre bâti.

En l'absence d'une législation volontariste, ces élus se trouvent limités à des initiatives restreintes, définies par la loi de 1884¹³. Cela se traduit par la création de services de contrôle et de programmation et de services municipaux d'hygiène et d'inspection sanitaire. L'accès de la classe ouvrière à un loyer « raisonnable » représentait la première condition à une amélioration de la santé publique, la deuxième condition étant liée à la capacité d'intervention de la municipalité sur l'organisation collective de la ville sous forme de services publics.

La loi Strauss (député radical socialiste) votée en 1906, franchit une nouvelle étape en faveur de ce courant municipaliste en déterminant de nouvelles dispositions : désormais, les communes et les départements sont autorisés à employer leurs ressources propres en prêts, obligations et actions, qui sont ensuite offerts aux H.B.M. Ils peuvent aussi faire des dons sous forme de terrain. Par ailleurs, les H.B.M deviennent obligatoires dans chaque département.

Cependant, ce n'est qu'en 1912 avec la loi Bonnevey, que les collectivités locales sont habilitées à créer des offices publics communaux ou départementaux HBM, dont la mission est de construire et de gérer des Habitations à Bon Marché ou de créer des cités-jardins, mais sans affectation de moyens financiers particuliers.

Enjeux des débats parlementaires relatifs à la loi Bonnevey du 23 décembre 1912

L'esprit municipaliste du projet de loi porté par Laurent Bonnevey est très marqué :

« Est-ce à l'État, au département ou à la commune à prendre les initiatives nécessaires ? Pour nous, il ne saurait y avoir de doute : c'est à la commune, seule juge de ses propres besoins, et capable de contrôle ; ayant le profit du surpeuplement, elle doit en avoir les charges ». (propos de L. Bonnevey à l'Assemblée, 1912)

La construction directe par les communes soulève les protestations de tous les parlementaires opposés à l'intervention directe. Ce projet de loi est néanmoins voté à l'unanimité, la gauche et la droite ayant trouvé un accord pour le ratifier. C'est en fait la composition du conseil d'administration des Offices Publics d'HBM préconisée par le projet qui crée les conditions propices au consensus. Elle conforte en effet les intérêts de l'ensemble des intérêts en jeu : le premier tiers du conseil est en effet nommé par le préfet, le deuxième tiers par le département ou la commune ; le dernier tiers par les organismes privés concernés. Les partisans de l'intervention de l'État et des personnes publiques y trouvent donc de nombreux représentants des collectivités, tandis que les libéraux voient dans l'Office Public d'HBM un organisme autonome ayant sa vie propre et une administration indépendante (Ducrocq, 1925, p.101).

Toutefois, la concrétisation de ces initiatives ne sera effective qu'après-guerre, avec la création des offices-constructeurs départementaux ou communaux, comme à Lille en 1920, Ivry en 1923 et Villeurbanne en 1927.

¹² Le possibilisme est un courant au sein du socialisme important qui cherche à améliorer rapidement la condition ouvrière. Ces améliorations peuvent être atteintes par une prise en charge élargie au niveau national (par l'État) comme au niveau local (par les municipalités), de toutes les activités humaines en dehors du travail.

¹³ La loi du 5 avril 1884 met en place la démocratie municipale en soumettant au suffrage universel l'élection des conseillers et à ces derniers, l'élection du maire et de ses adjoints. Elle accroît également l'importance des ressources municipales et étend la compétence administrative et policière des maires.

« L'Office départemental [HBM] n'a pas été créé pour provoquer une expérience sociale [...]. Il n'est pas destiné à servir d'instrument à des conceptions théoriques, si séduisantes qu'elles puissent paraître, il a un objectif bien limité et bien défini, qui consiste à assurer le décongestionnement de la ville de Paris et de ses faubourgs et à servir d'exemple aux lotisseurs qui, depuis trente ans, ont littéralement saboté la banlieue. »¹⁴

L'institution municipale a-t-elle pu exprimer des demandes sociales divergentes issues du discours étatique et ainsi offrir une alternative crédible ? L'exemple des cités-jardins constitue un projet probant.

Le premier projet socialiste de construction de logements populaires : Henri Sellier et les cités-jardins

A l'instar de la loi Siegfried, on a vu que le projet social des HBM était essentiellement porté par la grande bourgeoisie industrielle, la gauche socialiste française refusant de s'associer à un mouvement contredisant l'émancipation ouvrière. Pourtant, certains élus socialistes s'engagent toutefois personnellement dans le mouvement des HBM : c'est le cas d'Henri Sellier. Ce jeune militant s'intéresse en effet aux « banlieues urbaines » dès 1912 et débute une carrière politique déterminante dans l'histoire du logement populaire (Flamand, 1989, pp.115-116).

Henri Sellier (1883-1943) , un socialiste réformiste

Fils d'un ouvrier très qualifié, Henri Sellier fait des études de commerce et de droit (diplômé d'HEC et licencié en droit), (Pennetier, 1987, pp.21-22).

Socialiste d'une sensibilité proche de celle de Jaurès, il est très influencé par Edouard Vaillant qui l'oriente vers un socialisme social-démocrate - réformiste non révolutionnaire. Ce projet social vise à réaliser pacifiquement « l'Etat de bien-être » par la « main tendue plutôt que [par] le poing fermé » (Leroux, 1987, p.85).

Pour Henri Sellier, l'action constitue une priorité, plus urgente que la théorie politique et justifie même les compromis avec des forces politiques adverses. C'est ce qui le conduit à partager un « esprit social » autour de la question du logement populaire avec « de grands philanthropes démocrates et républicains (...) ou des conservateurs sociaux comme (...) Jules Siegfried, Loucheur ou Laurent Bonnevey », ¹⁵ pourtant très éloignés du projet social-démocrate.

Successivement conseiller général, président de l'Office Public d'HBM du Département de la Seine, maire de Suresnes, sénateur puis ministre de la Santé, il met ses diverses fonctions au service de la concrétisation de son projet social (Leroux, 1987, p.84)..

Les HBM, laboratoires du socialisme

Dès 1912, Henri Sellier décide de mettre la loi Bonnevey et le Conseil Général de la Seine au service du projet prôné par Jaurès et Vaillant lors du congrès socialiste de 1911. Ce projet s'énonce en ces termes :

« La libération totale du prolétariat n'est possible que par la conquête du pouvoir politique et par la transformation générale de la propriété capitaliste en propriété sociale (...). Il faut municipaliser les travaux et les services municipaux (...) [et en organiser la gestion] avec la collaboration de la classe ouvrière, syndicalement et coopérativement (...). Les services municipaux peuvent et doivent être établis d'abord au profit de la population ouvrière »¹⁶.

Il dépasse néanmoins le projet de Jaurès, sa vision géographique et politique des problèmes urbains le conduisant à faire appel à des instances supra-communales (Flamand, 1989, p.183).

¹⁴ H. Sellier, *Habitations à bon marché du département de la Seine. Cités jardins et maisons ouvrières*, Paris, Librairie Massin, 1919.

¹⁵ Propos d'Henri Sellier ; cités par T. Leroux, in K. Burlen, *op. cit.*, p. 86.

¹⁶ Motion de Jaurès et Vaillant adoptée à l'unanimité lors du congrès du Parti socialiste de Saint-Quentin de 1911. Cité par J.-P. Flamand, *op. cit.*, 1989, p.116.

Conseiller général de la Seine en 1912, Henri Sellier propose donc « la réorganisation du département de la Seine et la création d'un Office Public Départemental d'Habitations à Bon Marché » - OPDHBM - car le département constitue selon lui l'échelle pertinente pour mettre en œuvre une solidarité économique entre le centre urbain et sa banlieue. C'est cette unité administrative qui doit coordonner les initiatives privées communales et susciter la création de groupes d'habitations ouvrières¹⁷. L'Office Public Départemental d'HBM doit soutenir le département dans la réalisation du socialisme, la fonction sociale de l'Office étant selon lui d'« *assurer aux travailleurs, et aux conditions économiques les plus favorables, le maximum d'habitations salubres ; et d'autre part [de] créer par une série d'exemples, un mouvement en faveur d'un aménagement urbain* »¹⁸.

L'OPHBM de la Seine est créé dès 1915. Nommé administrateur délégué en 1916, Sellier engage une politique d'acquisition foncière en région parisienne afin de constituer une réserve de terrains pour les futures cités-jardins¹⁹.

Des cités-jardins, outils de la réalisation pacifique du socialisme

Dans la pensée de Henri Sellier, la cité-jardin doit participer au projet social-démocrate de constitution d'une « classe moyenne » homogène (Leroux, 1987, p.93). Autrement dit, elle doit socialiser et éduquer l'individu conformément au projet de Jaurès. Le but de la cité-jardin n'est pas de répondre à un « problème de logement au sens étroit du mot » mais « aux besoins de l'individu comme tel [et aux] nécessités de relation avec la communauté ». Henri Sellier porte donc le plus grand intérêt à la mise au point d'un prototype expérimental d'habitat urbain, fondé sur la valorisation des relations sociales et l'épanouissement de l'individu.

Pour cet urbaniste réformateur, l'éducation passe par l'acquisition de principes d'hygiène, « physique et mentale », de solidarité, de vie sociale, considérés comme une aide contre « l'avilissement moral de la ville et de l'usine ». Cette vision ne se contente pas seulement de fournir un logement salubre, d'adjoindre à l'habitat les équipements sanitaires d'accompagnement, il s'agit aussi de pénétrer dans la vie quotidienne de la famille. C'est aux assistantes-sociales et aux infirmières visiteuses d'assumer « *la mission délicate, souvent ingrate, de se rendre dans les logements, d'y combattre la routine, l'incurie, l'ignorance, ennemies de l'hygiène* » (Flamand, 1989, p.244). Le rôle de l'infirmière-visiteuse n'est plus limité aux interventions purement médicales, mais à la diffusion des règles de la vie normale, règles basées avant tout sur l'ordre : plan de vie, budget, propreté et régularité²⁰. L'univers des cités-jardins est donc très normatif (Leroux, 1987, p.93).

Pour Henri Sellier, réformer le logement contribue directement à changer la société. Le droit au logement pour le peuple appelle en retour le respect des devoirs de chacun à l'égard de la société, que l'usage « en bon père de famille » du logement doit aider à ancrer au cœur de chaque foyer. Sa politique sociale du logement apparaît comme une avancée vers la réalisation pacifique du socialisme impliquant égalité et solidarité de tous, et comme le développement d'une démarche de normalisation sociale.

¹⁷ H. Sellier, *Proposition tendant à la réorganisation administrative du département de la Seine et à la création d'un Office public départemental d'habitations à bon marché*, Conseil Général de la Seine, 21 juin 1914, Paris, Imprimerie municipale. Cité par T. Leroux, in K. Burlen, *op. cit.*, p.89.

¹⁸ H. Sellier, *La crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Paris, 1921, Editions de l'OPHBMDS. Cité par T. Leroux, in K. Burlen, *op. cit.*, p.90.

¹⁹ Sous l'égide de Henri Sellier, onze cités-jardins sont construites par l'OPHBM de la Seine.

²⁰ Déclaration de Sellier en 1936. Citée par Flamand, *op. cit.*, 1989, p. 244.

Les normes et les valeurs d'Henri Sellier se diffusent dans l'entre-deux guerres. S'inscrivant pourtant dans la continuité de la stratégie normalisatrice engagée par la grande bourgeoisie industrielle (Flamand, 1989, p.245), son projet politique en matière de logement est peu remis en cause par la gauche et l'extrême gauche et devient même dominant au sein de ces partis²¹.

2.2 L'institutionnalisation de l'urbanisme et les débuts de la planification

Créée en 1913 à partir d'une des sections du Musée social, la Société Française des Urbanistes est à l'origine de la naissance de l'urbanisme en France. Autour de Jules Siegfried, créateur de cette section d'hygiène urbaine et rurale en 1907, cette association alerte les gouvernements municipaux sur le problème des banlieues, soulignant la nécessité de maîtriser la croissance urbaine. En effet, devant la situation alarmante du développement anarchique des banlieues, ils préconisent pour les villes de plus de 10 000 habitants l'obligation d'établir un plan d'aménagement et d'extension. Cette proposition de loi fut votée en 1919 sous le nom de loi Cornudet, à la suite des destructions massives de la Première Guerre mondiale.

« Sous la pression des événements, la Chambre n'a pas hésité à reprendre ces propositions émises pour la plupart au Musée social, et le terrain s'y est trouvé tellement préparé, que son rapporteur, Cornudet, put enlever en deux jours, au mois de juin 1915, les textes du projet de loi qui venaient d'être hâtivement élaborés. L'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux eut l'heureuse idée d'ouvrir au printemps 1916 (...) l'exposition de la "Cité Reconstituée" où les plans de nos urbanistes les plus réputés furent pour la première fois soumis au regard du public, où parurent les premiers plans de reconstruction de nos villes dévastées, Reims, Longwy, et d'autres encore. »²²

En confiant aux architectes urbanistes la responsabilité d'étudier les plans de la ville, la loi Cornudet exprimait clairement la volonté politique de maîtriser la croissance urbaine. L'idée de donner un plan à la ville rendait nécessaire l'élaboration de règles urbaines de construction, et par là-même accordait à l'urbaniste une compétence indiscutable.

Pourtant, les délais imposés par la loi ne sont pas tenus et la plupart des plans sont arrêtés seulement à partir de 1928-1930. Ils ne seront pas appliqués, les communes ne disposant pas de moyens d'une maîtrise du foncier, indispensable à leur mise en œuvre²³.

En 1931, une étude souligne que, sur 1 600 villes tenues d'avoir un plan en 1931, 250 (soit 15%) ont effectivement transmis un dossier au ministère de l'Intérieur et 132 (8%) ont obtenu le décret déclarant leur plan d'utilité publique. La ville de Lyon fait figure de pionnière dans le

²¹ Du côté de la SFIO, de nombreux facteurs concourent à faire accepter à ses militants et à ses représentants ce projet : les alliances politiques au niveau national et local avec le parti radical-socialiste traduisant la recherche d'alliances de classes dans le jeu politique d'une part ; la place tenue par Henri Sellier dans les décisions et les réalisations d'autre part.

Quant au nouveau Parti communiste, il connaît à cette époque de nombreuses difficultés : la « ligne classe contre classe » impulsée par l'Internationale communiste et dirigée en France par l'équipe Barbé-Célor, conduit le PC à faire porter tous ses coups contre la SFIO, à s'allier avec la droite contre elle lors des élections de 1928, avant de connaître la défaite électorale de 1932, qui verra huit des dix élus communistes – dont les principaux leaders du parti sont exclus – sauvés grâce au report des voix socialistes. Ses priorités sont ailleurs que dans le logement. J. Girault (dir.), *Sur l'implantation du parti communiste dans l'entre-deux guerres*, Éditions sociales, Paris, 1997.

²² G. Bechmann, président de l'Union urbaniste, *Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger ?*, Congrès de Strasbourg, 1923.

²³ En effet, les décisions en matière d'expropriation étaient prises après l'évaluation par un jury de propriétaires du montant de l'indemnité. Il faudra attendre un décret-loi de 1935 pour voir cette situation partiellement débloquée avec l'institution de nouvelles commissions d'évaluation en matière d'expropriation, composées d'un notaire, de deux fonctionnaires, d'un contribuable et présidées par un magistrat.

domaine de la planification urbaine. Sous l'impulsion de son nouveau maire radical de gauche, Edouard Herriot, elle adopte dès 1912 un plan d'aménagement radioconcentrique où les voies rayonnantes et circulaires se superposent au quadrillage du plan Morand (XVIII^e siècle). Pour la région parisienne, sur 138 communes tenues d'étudier un plan, seules 75 d'entre elles ont obtenu avant 1939 le décret d'approbation du conseil d'État.

A travers ces différentes dispositions, nous observons la mise en place progressive de caractéristiques essentielles aux politiques urbaines :

- Des cadres administratifs et juridiques qui permettent la naissance d'un secteur public de logement ;
- Une intervention publique en matière de financement ;
- L'émergence d'une conception de la planification spatiale : création, en 1924, de la commission supérieure d'aménagement et d'extension des villes, rattachée au ministère de l'Intérieur ;
- Et enfin, l'expérimentation, à l'échelle du territoire national, de ces instruments.

Désormais, il ne s'agissait plus de faire de la rencontre des idéologies sociales avec les doctrines architecturales et urbaines le vecteur de la politique urbaine mais de confronter les « technologies urbanistiques » aux « équipements du pouvoir ».

Durant l'entre-deux-guerres, la planification reste dominée par la question du logement, tant le manque d'offre abordable est considérable : une enquête du Bureau international du travail publiée en 1923 observe qu'il manque au total 500 000 logements, dont au moins 50 000 à Paris (Flamand, 1989). Anita Hirsch estime à 31% la moyenne française des logements surpeuplés pour les villes de plus de 50 000 habitants. (Hirsch, Sauvy, 1993).

D'un point de vue spatial, l'afflux de populations vers les villes s'est traduit par une augmentation des surfaces urbaines. Pour l'ensemble des grandes villes, ce processus tend à induire une opposition entre centre et périphérie. Le développement tumultueux des banlieues, chaos social et économique pour les uns, chaos visuel et spatial pour les autres, devient, après 1918, une source de danger dont la résorption exige une mise en œuvre de moyens.

Comme nous l'avons noté avec la loi Cornudet, l'Etat renvoyait aux municipalités la charge de traiter le problème de leur développement urbain. Pour ce faire, les communes pouvaient emprunter mais toutes leurs démarches demeuraient soumises au contrôle du ministère de l'Intérieur et du Conseil d'Etat, capables de casser les décisions prises localement.

C'est à Paris et dans la région parisienne que les problèmes d'urbanisation sont les plus criants, enjeux de débats de projets à propos de son aménagement.

Quelques chiffres

Alors que la population parisienne se maintient approximativement autour de 3 millions d'habitants, la population du département de la Seine (incluant Paris, l'arrondissement de Saint-Denis, Sceaux) connaît une progression constante : 4 233 376 en 1911, 4 572 047 en 1921, 5 088 689 en 1931 et enfin 5 394 011 en 1936. Soit un accroissement de population qui dépasse un million en seulement une vingtaine d'années.

L'essentiel de la croissance se fait donc en banlieue.

2.3 L'année 1928, un tournant dans l'action publique urbaine

La dispersion des réalisations et des décisions, laissées aux mains des communes, aggrave les méfaits de l'urbanisation sauvage. Pourtant, l'année 1928 marque un tournant dans cette question urbaine et cette rupture est venue du ministère de l'Intérieur.

La question du logement

En matière de logement, l'année 1928 voit le vote de la loi Loucheur, moment qui marque une nouvelle étape de l'interventionnisme étatique en direction du logement populaire.

Louis Loucheur (1872-1931)

Industriel issu d'une famille protestante peu fortunée.

Après avoir intégré l'École polytechnique, il devient ingénieur de la construction aux Chemins de fer du Nord. Il se spécialise ensuite dans les constructions en ciment armé et donne naissance en 1908 à la Société générale d'entreprises.

Ses activités industrielles le rapprochent des milieux politiques : il devient sous-secrétaire d'État à l'Artillerie et aux Munitions puis Ministre de l'Armement en 1917. Il est nommé ensuite à la tête de différents ministères : Ministre de la Reconstitution industrielle de 1918 à 1920, Ministre aux Régions libérées de 1921 à 1922, Ministre du Commerce, de l'Industrie des Postes et Télégraphes en 1924, Ministre des Finances de 1925 à 1926, Ministre du Commerce et de l'Industrie en 1926, et enfin Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale de 1928 à 1930.

Sa carrière de parlementaire débute en 1919 comme député du Pas-de-Calais, il est ensuite réélu en 1924 puis en 1928. Il s'impose alors comme l'un des ténors de la gauche républicaine. Il fait adopter un projet de loi sur les HBM en 1928.

En fait, cette loi marque le terme d'une longue lutte engagée depuis la fin de la guerre.

En 1919, deux textes de lois élargissaient les sources de financement public offertes aux offices HBM.

- Comme en 1920 la Caisse des dépôts et consignations n'a consenti que très peu d'investissements (5 millions et demi de prêts), Louis Loucheur et Laurent Bonnevay déposent un projet de loi qui vise à engager les pouvoirs publics sur le moyen terme avec un programme de financement de la construction sur 10 ans (1921-1930), et réaliser 500 000 logements « économiques et salubres ». Bien qu'il fut voté en 1921, ce projet n'eut aucun effet réel car le programme ne fut pas appliqué.
- Par conséquent, d'autres députés déposent en 1922 un nouveau projet de loi qui vise à réaliser 30 000 logements à loyer modéré par an. L'intérêt de cette loi, votée en décembre 1922, réside dans le fait qu'elle élargit la population visée par les habitations populaires : elles sont désormais qualifiées de « personnes peu fortunées vivant de leur salaire », et non plus seulement d'ouvriers et d'employés. La raison du changement sémantique est que la crise du logement atteint alors des couches élargies de la population.

Par ailleurs, les dispositions du financement prévu ont changé : désormais, l'État prend en charge la moitié du coût des frais financiers entraînés pour les offices HBM par les emprunts et les obligations qu'ils souscrivent ; les remboursements s'échelonnent sur 40 ans.

La conséquence directe de cette loi porte sur la création de nouveaux offices publics : d'une vingtaine d'offices après 1919, on passe à 132 en 1923 et 218 en 1928.

Pourtant, les réalisations tardent toujours car les offices disposent de peu de moyens, principalement des emprunts et des donations, en particulier sous forme de terrains que leur consentent les municipalités ou les départements.

Enjeux des débats parlementaires relatifs à la loi Loucheur du 13 juillet 1928

Le projet de loi présenté par Louis Loucheur en 1928 est très marqué par l'esprit propriétaire.

Cela transparaît largement dans les débats parlementaires qui précèdent le vote de la loi : défendant le texte, Louis Loucheur déclare rechercher « la propriété du travailleur » ; de son côté, le rapporteur de la loi au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales parle de faciliter l'accès à la propriété d'un grand nombre de travailleurs²⁴.

Cet esprit transparaît aussi dans les critiques émises contre le texte : le député socialiste Uhry lui reproche notamment de vouloir « permettre à chacun de devenir propriétaire » afin de concrétiser le « vieux rêve de l'accès du prolétariat à la propriété » (Frouard, 2003, p.218).

Malgré ces critiques, le projet est très bien accueilli, les députés comme les sénateurs l'adoptent dans des délais très courts après quelques révisions de détails, même les communistes votent la loi pour ne pas retarder la construction de logements. Dans un contexte de crise du logement, les parlementaires la considèrent en effet comme une chance de développer l'offre de logements, Loucheur et avec lui les courants « modernistes » la voient aussi comme une occasion de pousser la rationalisation du secteur du bâtiment.

En juillet 1928, Louis Loucheur fait voter une loi qui ne touche pas essentiellement aux dispositifs antérieurs mais introduit deux nouvelles innovations.

- D'une part, elle crée une nouvelle catégorie de logements aidés par l'Etat : les « habitations à loyer moyen ». Les offices sont ainsi autorisés à construire des logements plus grands, plus confortables et aux loyers plus élevés.
- D'autre part, l'Etat s'engage sur un programme de financement permettant la réalisation de 200 000 habitations à bon marché et 60 000 habitations à loyer moyen sur une durée de 5 ans.

Cet engagement financier est présenté comme une « mesure exceptionnelle et temporaire » qui accorde ainsi à l'Etat un rôle de contrôle, de soutien financier et de réglementation. Désormais, l'action de l'Etat n'a pas seulement pour but d'améliorer les conditions de logement, mais vise aussi à dynamiser une activité industrielle essentielle pour l'économie du pays.

Pourtant, cette loi va buter sur la crise monétaire qui amène le gouvernement à réduire les crédits et à boucler prématurément le programme. Le point d'achoppement de cette situation s'illustre par la diminution des disponibilités financières de la Caisse des dépôts, principale source de crédit pour la construction des logements, qui, en 1933, cesse brutalement d'intervenir dans ce secteur.

Jean Bastié rappelle les résultats du financement public dans l'agglomération parisienne (Bastie, 1964).

	1920-1928	1928-1939
Nombre total de logements construits dans la Seine	100 000	220 000
Nombre de logements construits avec des crédits publics	17 000	60 000 dont 40 000 HBM

La question des lotissements

L'année 1928 est l'année du vote de la loi Sarraut (15 mars 1928), qui s'attaque au problème de l'aménagement anarchique des lotissements.

²⁴ J.O., Chambre des députés, débats parlementaires, 1^{ère} séance du 3 juillet 1928, « Discussion d'un projet de loi tendant à établir un programme de construction d'habitations à bon marché et de logements en vue de remédier à la crise de l'habitation ». Cité par H. Frouard, *Les politiques patronales de logement en France (1894-1944) : De l'initiative privée au devoir national*, thèse de doctorat en Histoire de l'art, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 2003, p. 218.

« L'Etat s'est montré impuissant à diriger l'extension des villes. Et parce qu'il n'a pas déterminé la part des intérêts privés qui doit être subordonnée à l'intérêt de la société, parce qu'il n'a pas limité l'exercice de la liberté des individus en fonction de la discipline collective nécessaire, l'anarchie a envahi la cité. » (Raoul Dautry).²⁵

L'anarchie urbaine seule n'explique pas cet intérêt soudain pour cette question. En fait, le gouvernement républicain craint d'éventuels risques politiques pour la République dans la mesure où les militants communistes s'activent au sein de la Fédération des mal-lotés, cherchant à « rougir » la ceinture des banlieues qui entourent Paris (Fourcaut, 2000).

Loi d'origine gouvernementale, la loi Sarraut reprend la législation antérieure dans le domaine de l'urbanisme, et notamment les textes de 1919 et 1924, qui rendaient obligatoire aux lotisseurs la présentation d'un plan de raccordement de la voirie pour obtenir l'autorisation de lotir, puis celle d'un plan d'aménagement pour obtenir cette autorisation.

En fait les lotisseurs avaient promis monts et merveilles pour attirer les acheteurs, sans par la suite remplir leurs obligations.

Dans ce contexte, Albert Sarraut fait voter une loi qui engage la participation de l'Etat dans l'aménagement des lotissements : les travaux nécessaires étant couverts pour moitié par l'Etat, l'autre moitié relevant des acquéreurs des lots regroupés dans des associations syndicales (création obligatoire). Malgré la difficulté des communes et syndicats de lotis à remplir ces nouvelles obligations, cet investissement de l'Etat est fondamental, dans ce qui était jusqu'à présent considéré comme relevant de la propriété privée.

La loi Sarraut permet d'équiper plus de 10 000 hectares de région parisienne pour la somme de 800 millions de Francs, moitié à charge des lotis, moitié à celle de l'Etat. « Ni politique foncière, ni politique de l'habitat, ni oeuvre planificatrice, la solution trouvée en mars 1928 révèle les tâtonnements de la politique urbaine française, compromis improvisé entre le laisser-faire et l'interventionnisme réparateur. » (Fourcaut, 1999)

La recherche d'une échelle cohérente de planification : la région

Albert Sarraut est, en tant que ministre de l'Intérieur, en charge des collectivités locales et de la mise en place des plans d'aménagement et d'extension. Ayant été auparavant gouverneur d'Indochine, il connaît le problème de la planification mise en œuvre dans la colonie afin de séparer les populations françaises des populations indigènes.

« Quand j'ai entrepris de visiter, aux abords de Paris, ces lotissements misérables [...], j'ai été frappé par le développement anarchique des cités suburbaines, par cette prolifération qu'on est malgré soi tenté de comparer à celles des cellules cancéreuses... J'eus à cet instant le sentiment très net que les pouvoirs publics n'avaient plus le droit d'attendre, que toute temporisation nouvelle aggravait le mal. »²⁶

Afin de dépasser les limites administratives des communes et s'attaquer à la planification à une échelle globale, il met en place un Comité Supérieur d'Aménagement et d'Organisation générale de la Région Parisienne (CSAORP) : cette organisation centralise, au niveau de l'Etat, l'ensemble des directives en matière d'aménagement. Cette structure est placée sous l'autorité de deux personnages centraux : Henri Prost, spécialiste de l'aménagement urbain au Maroc et Raoul Dautry, polytechnicien. Ces deux hommes sont alors chargés d'assurer le suivi et la coordination du travail de la commission (Baudoui, 1999).

A défaut de pouvoir déposséder brutalement les communes de la banlieue parisienne, la structure ainsi créée marque bien le glissement d'un urbanisme municipal à un urbanisme dirigé. La loi de mai 1932 confirme ce changement d'échelle en instituant la région parisienne

²⁵ Cité par Baudoui, *Raoul Dautry 1888-1951 : le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992.

²⁶ Cité par Flamand, *op. cit.*, 1989.

comme entité d'intervention en matière d'aménagement urbain. En 1934, Henri Prost présente le premier plan d'aménagement et d'organisation de la région parisienne, partiellement approuvé fin 1935. En effet, il ne fut entériné qu'en août 1941, sous le régime de Vichy.

Toutefois, la crise mondiale de l'économie et ses répercussions en France à partir de 1931-1932 bloquent d'une part la mise en oeuvre de ces derniers dispositifs et accroissent d'autre part le retard déjà considérable de la France en matière de politique de construction de logements. Pour illustrer ces propos, voici quelques chiffres sur la production de logements entre 1919 et 1939.

Construction de 1,8 millions de logements entre 1919 et 1939

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">○ 175 000 logements HBM (dont 100 000 par les offices publics)○ 120 000 logements des sociétés de crédit immobilier○ 300 000 logements d'industriels pour leur personnel |
|--|

Total : 795 000 logements aidés

Le reste (plus d'1 million) relève de la reconstruction (450 000) et surtout de la construction privée (fameux lotissements).

Cette période de transition est difficile à cerner, étant à la fois attachée au passé (les villes ayant continué à vivre dans un cadre haussmannien) et anticipant l'avenir (cadre législatif important). Cependant, si l'on envisage le contexte du projet d'ensemble de la politique sociale du logement, on peut voir cette première moitié du XXe siècle comme un moment historique où les logiques selon lesquelles s'ordonnent les pratiques et les représentations réformatrices se réorganisent en profondeur.

2.4 Les années 1940 : vers un renforcement du mouvement de centralisation

Les politiques publiques relatives au logement et à la ville semblent se dessiner dans leur définition et leurs objectifs; pourtant il manque un point essentiel pour leur mise en oeuvre, à savoir, déterminer clairement les responsabilités. Qui est légitime pour prendre en charge ces politiques et surtout faire face au phénomène grandissant d'urbanisation : les pouvoirs locaux? L'État ? La sphère privée ?

Ce débat, qui ne fut jamais tranché durant l'entre-deux-guerres, devient à l'ordre du jour du gouvernement de Vichy en 1940.

Vichy et la Première Reconstruction

A la suite des pleins pouvoirs votés à Pétain en 1940, toutes les instances représentatives élues sont supprimées ou démissionnées d'office. Désormais, les maires sont nommés par le gouvernement dans les villes de plus de 10 000 habitants et par le préfet dans les communes de moindre importance. A travers le ministère de l'Intérieur, le gouvernement dispose du contrôle direct de l'ensemble des municipalités.

En matière d'urbanisme et de construction, le nouveau pouvoir décrète différentes orientations, qui serviront de base institutionnelle même après la chute de ce gouvernement.

Les principales idées sont les suivantes:

- Tout d'abord, l'urbanisme opérationnel est reconnu comme un élément majeur dans la démarche de planification du territoire;
- Ensuite, l'urbanisme, de par sa vision d'ensemble, doit relever du pouvoir central, les préfets assurant le relais au niveau local ;
- Enfin, la région devient la « bonne échelle territoriale » pour l'aménagement du territoire.

Dans les faits, le gouvernement instaure en 1940 un commissariat à la Reconstruction Immobilière pour les communes sinistrées, organisme qui concentre rapidement tous les pouvoirs en matière de reconstruction (il est notamment chargé, en 1941, de délivrer les permis de construire).

Par ailleurs, les anciennes dispositions touchant aux plans d'aménagement des villes (liées à la loi Cornudet) sont abrogées. Le souci de centralisation émergeant avec Albert Sarraut dans les années 1920, se traduit par la création en février 1941, d'une délégation générale à l'équipement national (DGEN). La mise en place de cet organisme constitue un acte fondateur en matière de planification. Même s'il est notamment chargé d'élaborer une « Charte de l'urbanisme » et de suivre toutes les questions relatives à l'urbanisme et à la construction immobilière, cet organisme installe une vision idéologique de la planification. Son responsable, Marcel Lehideux, secrétaire d'Etat à la Production industrielle et au Travail, l'illustre dans un article paru en 1941.

« Un plan, voyez-vous, ce n'est pas de l'économie. Un peuple construit, bâtit, non pour réaliser une opération financière mais avant tout pour affirmer son vouloir de vivre... Construire, bâtir, ce n'est pas courir après le profit, c'est faire confiance à sa jeunesse, ses élites, pour emporter dans la lutte des peuples la plus belle des victoires, puisque c'est une victoire pacifique. Le temps est passé de s'hypnotiser sur l'idée du rentable ou du non-rentable... Nos régions, toutes nos villes, voire même tous nos villages, ne doivent plus vivre comme ils l'ont fait jusqu'alors sans discipline, sans ordre, ne peuvent plus se développer dans le chaos et l'anarchie. Santé morale et physique de l'individu, santé morale de la nation sont en jeu. L'œuvre de rénovation doit être d'abord entreprise sous le signe de l'Urbanisme. » (Urbanisme, 1941).

Pour des raisons historiques évidentes (le gouvernement de Vichy est démis à la Libération en 1944), la principale disposition de la DGEN se résume à la loi du 15 juin 1943, instituant « la Charte de l'urbanisme ». Ce texte est fondamental car il institutionnalise tous les débats et autres tâtonnements de l'entre-deux-guerres. Concrètement, la charte instaure une nouvelle échelle administrative - les groupements d'urbanisme - qui incluent plusieurs communes. Chaque groupement est compétent dans les domaines suivants :

- La coordination des travaux et des opérations d'équipement,
- La hiérarchisation dans le temps des opérations entre les collectivités.

Par ailleurs, la notion de zoning devient opératoire, avec l'introduction de zones *non aedificandi* (zones non constructibles) et la réservation de terrains pour recevoir des équipements collectifs.

En matière de centralisation, l'intervention de l'État, outre le financement des études et des projets, est renforcée par la création d'un corps d'inspecteurs généraux de l'urbanisme, chargés de suivre les travaux de terrain.

Le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et la Seconde Reconstruction

Bilan des dommages de guerre

Destructions complètes : 269 000 bâtiments d'habitations, 130 000 exploitations agricoles, 55 000 bâtiments industriels, 6 000 bâtiments et équipements relevant des collectivités locales.

Partiellement sinistrés : 1 080 000 bâtiments à usage d'habitation, 410 000 exploitations agricoles, 122 600 bâtiments industriels commerciaux et artisanaux, 46 800 bâtiments des collectivités locales.

Ajoutons à cette liste l'ensemble des destructions subies par les grandes infrastructures.

En bref, le bilan est à la fois très lourd mais surtout touche l'ensemble du territoire du fait de l'extension prise par les bombardements et les combats de la Libération.

En novembre 1944, Raoul Dautry est nommé à la tête du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU). La création de ce ministère est exemplaire dans la mesure où il s'agit de la première organisation étatique chargée spécifiquement du domaine de l'urbain. A travers cette nouvelle administration, l'Etat affirme sa volonté de prendre en main, globalement et à l'échelle nationale, l'organisation des villes. Non seulement, il assume les « dommages de guerre », mais est en charge de planifier le développement des communes non rurales et la répartition de la population sur l'ensemble du territoire.

L'ordonnance d'avril 1945 fixe les compétences et l'organisation du MRU

Les principales directions sont les suivantes :

- Direction du déminage : évaluation de 100 millions de mines sur le territoire
- Direction du planning de la reconstruction
- Direction générale de l'urbanisme, de l'habitation et de la construction
- Direction générale des travaux
- Commissariat général aux dommages de guerre
- Inspection générale administrative : relais entre les services centraux et les délégations départementales

Dans son organisation administrative, le MRU complète la structuration déjà centralisée de la DGEN. Les priorités en matière d'investissement de l'Etat étant ailleurs que dans le logement et, en dépit de situations maintes fois dénoncées (récurrence des études sur le mal logement), la valse des ministres à la tête de cette organisation (6 en 3 ans) ne permet pas de programmation suivie. Pourtant, deux décisions sont à noter.

En 1947, les HBM passent de la tutelle du ministère de la Santé à celle du MRU, ce qui place la politique du logement aidé dans le giron de la construction. Ensuite, le 1^{er} septembre 1948 date la loi sur la réglementation des loyers. Cette loi est par nature ambiguë : d'une part, elle protège le locataire contre la liberté des prix, voire de la spéculation, en réglementant les loyers et d'autre part, elle tente de rassurer les propriétaires en intégrant dans le prix des loyers les éléments de confort, laissant ainsi espérer des revalorisations. A travers la loi, le législateur cherche à libérer des logements pour la classe ouvrière et favoriser l'investissement des capitaux dans la construction neuve. En réalité, la loi contribue à la mise en place d'un double marché locatif.

Mais, c'est effectivement l'arrivée d'Eugène Claudius-Petit au MRU en 1948, qui remet à l'agenda politique les questions du logement.

Eugène Claudius-Petit (1907-1989)

Fils de cheminot né à Angers, ébéniste diplômé de l'école des arts décoratifs, professeur de dessin dans le secondaire, Eugène-Pierre Petit entame sa carrière politique avec la Résistance, où il acquiert le surnom de "Claudius".

A la tête du mouvement Franc-Tireur avec J-P. Lévy, "Claudius" est membre fondateur du CNR (1943), où il représente les MUR (Mouvements Unis de Résistance). Animateur du réseau de renseignements Gallia puis membre de l'Assemblée Nationale Consultative à Alger, il est Compagnon de la Libération.

Dans le paysage politique de la IV^e et de la V^e Républiques, Claudius-Petit, qui considérait la politique comme un combat pour "ceux qui n'ont rien de matériel", incarne un centrisme moderniste et social.

En 1945, il participe à la fondation de l'Union Démocrate et Socialiste de la Résistance (UDSR). Il fait d'abord partie de la tendance "modérée" avec R. Pleven et F. Mitterrand mais s'oppose à ce dernier à propos du référendum de 1958 et quitte alors l'UDSR. Proche du catholicisme social, il soutient la candidature de J. Lecanuet (MRP) aux élections présidentielles de 1965.

En 1953, il démissionne du gouvernement Mendès-France en protestation contre l'abandon du projet de CED (Communauté de Défense Européenne).

Son action en matière de logement s'articule autour de deux engagements politiques :

- Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme de 1948 à 1953
- Élu local entre 1953 et 1971. Il s'attache à moderniser la ville de Firminy de tradition industrielle et minière, dont il est le maire. Le plan d'urbanisme de 1954 prévoit la restructuration du quartier

Firminy-Vert. Claudius-Petit fait appel à Le Corbusier qui y construit l'église St Pierre (1960), la maison de la culture et l'unité d'habitation (1965-1967).

Il s'attaque à la question du logement dans sa globalité en s'appuyant sur une étude publiée en 1948 qui chiffre à 4 millions le nombre de logements à construire. Pour atteindre un tel objectif, « c'est au moins de 10 à 15% du revenu national qui devraient être consacrés à l'habitation, alors qu'au cours de ces trois dernières années, il n'en a été consacré que 1 à 2% » (Flamand, 1989).

Sa principale action concerne le changement de terminologie en 1950 des HBM qui deviennent les « habitations à loyer modéré » (HLM) : ce changement de sigle correspond au nouveau rôle désormais dévolu au logement aidé par l'Etat, à savoir loger toutes les couches sociales. Par un système de primes et de prêts spéciaux, il cherche à relancer la construction en s'appuyant sur un ensemble de normes qui conduisent à la construction de logements convenables²⁷.

La seconde direction prise par son action porte sur la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire. En février 1950, il jette les bases du Plan national d'aménagement du territoire et établit le fonds national qui doit en assurer le financement. Pourtant, la guerre en Indochine empêche tout nouvel effort de relance économique.

Évolution de la construction de logements aidés de 1948 à 1952

1948: 40 000 logements / 1949: 51 500 logements / 1950: 70 600 logements

1951: 76 900 logements / 1952: 83 900 logements

A titre de comparaison, en 1952 l'Allemagne fédérale construisait 450 000 logements.

A la suite de la démission de Claudius-Petit en 1953, le nouveau ministre Pierre Courant poursuit les engagements précédents en donnant la priorité à la construction de logements²⁸. Pour cela, il met en place une loi-cadre sur le logement, première tentative de définition d'une politique globale liant approche foncière, financière et technique du problème.

1. Sur le plan financier, deux lois sont votées.

- La loi du 15 avril 1953 crée les logements économiques et familiaux – LOGECO. Sur la base de définition de ce logement type, l'État s'engage sur un financement fondé sur un système de primes et de prêts. Le changement notoire réside dans le fait que cette politique de financement est désormais soutenue par la Caisse des dépôts et consignations, dirigée depuis 1952 par François Bloch-Lainé, haut fonctionnaire, marqué par le catholicisme social de la Résistance.
- La loi du 9 août 1953 impose aux employeurs le versement de 1% de la masse salariale pour loger leurs salariés. Cette mesure élargit à toutes les entreprises la décision prise sous l'Occupation, en 1942, par un groupe de patrons du Nord, de créer le premier Comité interprofessionnel du logement.

2. En matière foncière, la mise en oeuvre de la loi du 6 août 1953 élargit les droits des pouvoirs publics en matière d'expropriation, dès lors que les terrains sont rétrocédés à des promoteurs de logements économiques et familiaux (logecos).

3. Enfin, le dernier volet du plan Courant porte sur la rationalisation de la production. Le constat est fait que la dispersion géographique et la petite taille des opérations, la

²⁷ Se reporter au paragraphe 3.1 sur la modernisation de l'industrie.

²⁸ En 1953, le MRU (ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme) change de nom et devient le ministère de la Reconstruction et du Logement.

multiplicité des opérateurs et des sous-traitances, le manque de normalisation et le caractère artisanal de chantiers sont autant de surcoûts pour la construction du logement. Dans le cadre du lancement du programme Logeco, il généralise un système de normes (surfaces des pièces et des logements ; hauteur sous plafond, équipement des logements, etc.). Par ailleurs, ce plan favorise la recherche de solutions industrialisées à la construction (de cette période datent les principaux procédés de préfabrication lourde en béton). Pour cela, l'appui de la puissante chambre syndicale des constructeurs en ciment armé, soutenus par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, fut indispensable.

Rétrospectivement, comment apprécier les résultats du plan Courant ?

Tout d'abord, jusqu'en 1963, un million de Logecos sont construits. Mais, pour tenir dans les prix-plafonds, les normes de surfaces de logements furent considérablement abaissées.

Ensuite, il génère le premier mouvement large d'accession à la propriété pour des catégories sociales qui jusqu'alors ne pouvaient constituer un premier apport personnel suffisant. Ce phénomène de stabilisation des couches supérieures des salariés sera confirmé par le fait que les logements produits ne profiteront plus à ceux qui en avaient le plus besoin. Cette vocation sociale du logement aidé ne sera prise qu'en 1977 avec le vote de la loi Barre sur l'aide à la personne.

La mise en oeuvre des ZUP et l'apogée du « modèle-équipement » 1954-1969

« L'urbain n'a pas de pire adversaire que l'urbanisme, instrument stratégique de l'Etat et du capitalisme dans l'utilisation de la réalité urbaine éclatée et dans la production d'un espace contrôlé ».²⁹

Au début des années 1950, la reconstruction de l'infrastructure économique étant à peu près achevée, la production de logement entre dans une phase active. Pourtant, face à l'état de l'appareil productif du bâtiment et des circuits financiers peu satisfaisants, le marché de la construction se trouve dans l'impossibilité quantitative de constituer une réponse à la hauteur des besoins du pays. Mais rien ne permet encore d'affirmer le caractère durable (c'est-à-dire au-delà d'un plan) de l'intervention étatique.

En outre, en matière urbaine, les interventions relevant de l'action publique sont loin de présenter quelque cohérence. Pourtant trois domaines sont perceptibles :

- Le premier porte sur le logement, essentiellement social

Le recensement effectué en 1954 décrit encore le logement sous les traits des enquêtes du XIX^e siècle, malgré une certaine amélioration. En tenant compte de l'accroissement des besoins et d'une résorption par étapes des retards accumulés, il aurait fallu consentir un effort de construction de 250 000 à 3000 logements par an pendant 20 ans.

Recensement de 1954

Les résultats montrent les paramètres suivants:

- Un parc vieilli (à Paris, 1 immeuble sur 100 datent de moins de 15 ans);
- Un parc mal entretenu;
- Un parc mal équipé (43% des immeubles dans les villes de plus de 50 000 habitants sont raccordés au tout-à-l'égout);
- Un parc surpeuplé (environ 10% des logements).

- Le second domaine d'intervention porte sur la réglementation et la planification spatiales

Hérités des années 1940, les services centraux de l'urbanisme définissent les règles et les contraintes auxquelles les plans et les programmes doivent obéir et jettent la base d'un zoning qui sert de référence commune, qu'il s'agisse d'un type d'habitat ou de spécialisation fonctionnelle. Ainsi, s'organise progressivement une gestion centralisée, par normes nationales, des perspectives d'urbanisme.

- Le dernier volet concerne la décentralisation industrielle

En effet, dès 1943, la DGEN avait demandé à une équipe dirigée par l'ingénieur Gabriel Dessus d'établir un rapport sur "la décongestion des centres industriels".

"La question du logement est explicitement au cœur du débat: c'est donc peut-être en vue de faciliter la solution du problème fondamental de l'habitation ouvrière qu'il est le plus urgent de penser à la décentralisation de l'industrie" (G. Dessus).

Mais, c'est avec la publication en 1947 de l'ouvrage de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français* qui formalise cette question, trouvant un écho très favorable auprès des pouvoirs publics. D'une part, il s'inscrit dans les calculs de localisation des entreprises et de la recherche de nouvelles capacités de main-d'œuvre. D'autre part, il répond au constat de déséquilibres dans l'emploi et d'inégalités dans les richesses, dont le gouvernement prend la mesure.

²⁹ Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, 1968.

En matière de logement, le drame survenu durant l'hiver 1953-1954 (un bébé meurt dans un logement insalubre) et surtout sa médiatisation par l'abbé Pierre, accélère la mise à l'agenda politique de cette question du mal logement. Bien que des solutions à très court terme furent mises en oeuvre (par exemple, toutes les stations de métro sont laissées ouvertes à Paris pour accueillir les sans-abris), les réponses concrètes viennent du gouvernement de Pierre Mendès-France, élu Premier ministre le 18 juin 1954. En effet, ses premiers arbitrages budgétaires accordent une place majeure au logement pour des raisons de justice sociale autant que pour soutenir l'expansion économique. Les premières mesures traduisent ces intentions avec le doublement des prêts affectés à la construction de logements, pour atteindre une production annuelle de 350 000 logements. Au cours de cette période, les nécessités de la production économique comme la volonté d'homogénéiser le territoire national, conduisent à la généralisation d'une politique d'équipement qui touche fortement le paysage français. La nouveauté réside dans le fait que le pouvoir central décide désormais de tout, de l'implantation des zones d'habitations aux normes de bâti. Dans cette optique, le logement devient une composante parmi tant d'autres des politiques d'équipement, et se trouve soumis à la même approche normalisatrice. Ce qui caractérise particulièrement cette période est une procédure opérationnelle (la ZUP), qui devient synonyme de logement social.

3.1 La modernisation de l'industrie par le logement

Durant les années 1950, la construction de logements devient un domaine privilégié de la production industrielle, résultat de l'effort intense de rationalisation de la construction sous les auspices d'une politique d'État. L'industrialisation se devait de satisfaire aux nécessités du grand nombre et aux exigences de l'architecture. De 1958 à 1975, on est ainsi passé de la construction de 291 600 logements par an à celle de 514 000³⁰.

Dès 1949-1950, Claudius-Petit avait donné le coup d'envoi de la construction de masse, en misant sur les grands chantiers pour imposer, à la fois des économies d'échelle, des concentrations économiques et une rationalisation des méthodes de production. Grâce à la loi d'investissement de 1951, il avait autorisé le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme à établir un programme quinquennal de 10 000 logements par an en « constructions normalisées ». Réutilisant l'expression alors créée par l'urbaniste Maurice Rotival, l'appellation de « *grand ensemble de secteur industrialisé* » souligne le lien étroit entre cette production massive et l'orientation technico-économique.

Pour concrétiser cet engagement, le MRU lance 1951 un concours pour la construction de la cité Rotterdam à Strasbourg : l'une des nouveautés concerne l'obligation émise par l'État d'inclure une association d'architectes, d'entreprises et d'industriels, ainsi qu'un engagement contractuel de leur part sur les délais d'exécution et le coût des travaux.

En présentant les résultats du concours, dont il avait présidé le jury, Claudius-Petit déclare :

« Une préoccupation majeure semble avoir dominé toutes les propositions : conserver le plus d'espace libre possible et abandonner les formes surannées des villes qui chassent la nature en établissant des déserts de pierres par ces blocs fermés paresseusement alignés sur la rue bruyante que naguère nos pères encore construisaient. »

Dans ce prolongement, six programmes totalisant 7 300 logements sont engagés à Bron, Angers, Boulogne, Le Havre, Pantin et Saint-Étienne, d'une taille comprise entre 700 et 2 600 chacun. Dès lors, les grands groupes privés du BTP se constituent peu à peu sur la base d'incitations publiques, et leur industrialisation influe directement sur la conception des

³⁰ Le nombre d'heures moyen nécessaire à la construction d'un logement passe de 3 500 heures en 1950 à 1 250 en 1960, voire à 800 avec les techniques les plus avancées.

logements de grande taille : d'une part l'allocation de grands terrains, libérés de la pression foncière, incite fortement à concevoir l'aménagement de l'espace à très grande échelle, ignorant les traces et les trames urbaines précédentes. D'autre part, l'ampleur de la construction, l'urgence des travaux, la mécanisation des chantiers et la préfabrication lourde favorisent le développement de modèles constructifs, qui vont être à la base de la construction des grands ensembles.

Pour conduire cette politique, l'intérêt public se trouve alors en phase avec l'intérêt privé : « planification et libéralisme se trouvent curieusement associés » (Roncayolo, 1985, p.112) à deux niveaux différents :

- ❑ Au niveau de l'économie globale, les principes de l'aménagement du territoire fédèrent les deux familles d'intérêt. En effet, les groupes industriels privés trouvent leur avantage dans cette politique grâce aux aides publiques (Citroën à Rennes, Gillette à Annecy, l'aéronautique à Toulouse, etc.). En outre, en s'inscrivant dans le mouvement de répartition des productions dans l'espace national, les entreprises ont besoin d'une solution rapide pour loger leur personnel.
- ❑ A un second niveau, cet accord économique global se double d'un autre type d'accord économique, qui concerne directement la branche du BTP. Dès la période de la seconde Reconstruction, l'idée émerge de rattraper le retard pris par la France en matière immobilière : désormais, il faut moderniser l'appareil productif du bâtiment au travers de l'industrialisation.

3.2 Vers une réglementation de la politique d'aménagement

Plusieurs textes législatifs vont alors constituer les fondements d'urbanisme pour mettre en oeuvre la production massive de logements.

Déjà, l'adoption d'une loi foncière en août 1953 permettait d'acquérir par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique les terrains nécessaires à la réalisation d'opérations (des zones d'habitations comme des industries) et de les rétrocéder ensuite. Pourtant, faute de décret d'application, cette loi est restée sans suite.

Il faut attendre la promulgation d'une loi-cadre datée du 7 août 1957, pour rendre effectif cette action publique globale, articulant la production du logement à la politique d'aménagement du territoire. Cela se traduit par la décision prise au niveau central d'établir des « plans de modernisation et d'équipements urbains » pour les grandes agglomérations ainsi que l'harmonisation des programmes régionaux d'action économique et des plans régionaux d'aménagement.

Par ailleurs, elle crée le cadre juridique dans lequel se développe la construction des grands ensembles :

- Les financements sont englobés dans la construction des logements et la réalisation des équipements collectifs ;
- Les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique sont étendues et simplifiées en dépit de nombreux freins à leur application ;
- La relance de la construction industrialisée du logement est étroitement associée au développement des normes qui visent à « la continuité, la répétition et la stabilité » des chantiers.

Mais surtout, cette loi-cadre autorise le gouvernement à légiférer par décrets-lois dans le vaste champ de l'urbain et renforce ainsi les pouvoirs réglementaires de services centraux. Pourtant, elle se heurte à une vive opposition parlementaire : « *Paris veut tout régler...Examiné sans*

parti pris ce projet apparaît comme un monstre ! » (M. Dreyfus-Schmidt). Même si les résultats ne sont pas encore là (difficulté à sortir les décrets d'application), cette loi franchit une nouvelle étape en matière d'urbanisme opérationnel, puisque c'est d'elle que découle l'institution des ZUP.

Les conséquences désastreuses des finances de l'Etat causées par la guerre d'Algérie délitent la cohésion de la gauche au pouvoir (démission du gouvernement de Mendès-France), et bloquent les décisions. En 1958, le changement institutionnel et l'arrivée du général de Gaulle ouvre de nouvelles perspectives en matière d'aménagement urbain : la restructuration économique et sociale du pays appelle une égale restructuration de l'infrastructure urbaine. Pourtant, la situation en matière de logement est toujours aussi dramatique, comme le montre une étude datée de 1958 :

- Un manque permanent de 4 millions de logements ;
- Un quart des logements occupés en état de surpeuplement ;
- 20% des logements sans point d'eau intérieur ;
- 40% seulement des logements sont équipés d'un cabinet de toilette ;
- permanence des logements « provisoires » pour les sinistrés de la guerre

En décembre 1958, Pierre Sudreau, ministre de la construction³¹, franchit une nouvelle étape en matière d'aménagement urbain et de réglementation. En effet, un décret du 31 décembre 1958 connu sous le titre « Urbanisme, HLM, crise du logement » crée deux procédures :

- L'une concerne la rénovation urbaine et vise à adapter les centres anciens aux nouvelles conditions de vie, d'abord à la voiture ;
- L'autre crée une procédure d'acquisitions foncières systématiques dont l'objet est de concentrer l'effort de construction dans des secteurs importants autorisant au moins 500 logements. Ces derniers visent à réaliser des économies d'échelle, régis par un plan d'ensemble dessiné par un seul architecte et munis des équipements indispensables à la vie des habitants, subventionnés par l'État. Il s'agit de la fameuse procédure de « zone à urbaniser par priorité », la ZUP.

Le problème foncier et la localisation des équipements ont effectivement conduit à la création de ce dispositif opérationnel tant la massivité de ces programmes (logements sociaux et Logécos) engendrait des problèmes et des surcoûts importants.

La Zone à Urbaniser par Priorité

C'est une procédure opérationnelle créée par l'ordonnance du 31 décembre 1958.

Elle s'inscrit en réponse à la crise du logement tout en remédiant aux inconvénients liés à une urbanisation trop souvent incohérente qui avait amené les constructeurs à réaliser leurs programmes sur des terrains choisis en fonction de critères économiques (prix d'acquisition, surface) plus qu'urbanistiques (facilité d'accès, desserte par des réseaux publics, équipements collectifs). La ZUP permet d'effectuer des divisions parcellaires sans recourir à l'autorisation de lotir; de bénéficier, pour l'aménageur, du droit de préemption sur tous les biens immobiliers inclus dans le périmètre de la zone; de déroger aux règles d'urbanisme en vigueur en élaborant un cahier des charges de cession de terrain.

En outre, la création d'une ZUP est rendue obligatoire chaque fois qu'un projet de plus de 100 logements entraîne de nouveaux équipements à la charge de la commune : les crédits HLM sont ainsi réservés aux grands ensembles.

Depuis le 1er octobre 1991, toutes les Z.U.P. furent supprimées. Cette suppression devait s'accompagner de l'élaboration d'un programme de référence qui devait être suivi de la révision ou de l'établissement d'un P.O.S..

La procédure des ZUP constitue une rupture radicale dans l'histoire des formes et des extensions urbaines, dans laquelle l'économique prédomine totalement dans les décisions qui sont prises : la nécessité d'aménager et de construire vite et au moindre coût réduit la

³¹ En 1958, nouveau changement de terminologie : le ministère de la reconstruction et du logement devient le ministère de la construction.

définition des plans directeurs, à la recherche de schémas de circulation et d'installation des réseaux les plus économiques ; les vides étant ensuite remplis par le bâti.

Comment concilier une politique urbaine et territoriale ambitieuse et les logiques sectorielles?

Nous avons noté comment dès 1955, le gouvernement Mendès-France avait proposé des aides incitatives à la décentralisation industrielle. Le problème : l'administration n'est pas adaptée à la logique territoriale, la centralisation s'accompagnant d'une organisation sectorielle (décisions et financements), modelée sur la division en ministères, directions, grands services, secteurs jalousement gardés. L'expérience menée par le ministère de la reconstruction (intégrant cette logique territoriale) s'est achevée avec la fin de la reconstruction. Ainsi, dans les administrations comme sur le terrain, le dédoublement s'est confirmé entre deux administrations et leurs services techniques qui interviennent le plus directement dans les politiques urbaines et du logement : le ministère de la Construction, porté par ses initiatives à s'intéresser au logement et à la décentralisation industrielle; le ministère des Transports et des Travaux Publics, conservant la maîtrise des travaux et la gestion de l'infrastructure. Pourtant, à côté de ces deux acteurs, l'Éducation nationale entend régir les constructions scolaires, dont elle assure en tout ou partie le financement; de même que les Finances ou encore les Affaires culturelles.

La création de la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) en 1963 accentue ce phénomène de confusion entre l'équipement du territoire et la politique du logement.

3.3 La solution consensuelle du modèle « grand ensemble »

Précédemment, nous avons noté la manière dont la ville était devenue un outil de production : c'est dans ce contexte qu'il faut situer la conception des grands ensembles, apparentés à des instruments urbains destinés prioritairement à régler la question de la main-d'œuvre dans une perspective d'aménagement du territoire, puis à résorber la crise du logement.

Ainsi, pour expliquer le consensus autour de cette forme urbaine (grand ensemble ne signifiant pas logement social), plusieurs facteurs sont envisagés :

- Au niveau macro-économique, le grand ensemble contribuerait facilement à l'aménagement du territoire national de manière équitable;
- Au niveau politico-économique, ce choix validerait l'accord entre intérêts privés et publics au nom du développement du pays ;
- Au niveau de l'entreprise, il prouverait la valeur de la modernisation ;
- Au niveau social enfin, cette forme urbaine apporterait le confort moderne. Et répondrait à l'ensemble des besoins des populations.

Pourtant, ce discours si consensuel tourne autour d'un flou, articulé autour de deux concepts de dimensions différentes qui s'identifient dans la notion de « grand ensemble » : la notion de logement social et celle de forme urbaine (Belmessous, 2002).

La première renvoie d'une part à un mode de financement de la construction et s'analyse en termes de redistribution économique et d'autre part à une catégorie d'habitants et s'analyse dans ce cas en termes de distribution sociale. La notion de forme urbaine renvoie quant à elle à un mode particulier d'organisation de l'espace et se réfère, par conséquent, à un tout autre niveau d'analyse. Le consensus repose ainsi sur la confusion entre ces deux notions alors que leur distinction est essentielle.

Toutefois, ce propos consensuel fait apparaître une absence nette de référence directe à la ville : alors qu'*a priori*, l'argumentaire semble tourné vers la question urbaine, en réalité, la réflexion ne porte jamais sur la ville existante, construite, bâtie, avec des formes spécifiques

qui lui donnent une existence particulière mais plutôt à un processus d'aménagement du territoire, fondé sur l'idée de modernité et du progrès technique.

Comment expliquer cette absence totale de référence? Tout d'abord, rappelons l'image négative de la banlieue pavillonnaire qui, au lendemain de la guerre, représente le mal urbain. En témoigne, l'ardeur mise à reconstruire les villes sur des formes nouvelles, un besoin d'exorcisme qui fonde un désir profond de *tabula rasa*.

Ensuite, des raisons politiques participent à cette représentation. La droite craint la « banlieue rouge », l'encerclement des villes, les luttes revendicatives des mal-lotis et le regroupement des familles populaires au sein d'associations ou de syndicats. En outre, subsiste dans l'imaginaire bourgeois l'idée que la banlieue développerait l'égoïsme et la mesquinerie des intérêts personnels au détriment du sentiment de la nation, de l'effort collectif et de la grandeur nationale. La gauche socialiste s'en méfie également car le modèle pavillonnaire correspondrait à une tentative sociale-démocrate d'intégrer les ouvriers dans le capitalisme. Il faut donc combattre les cités-jardins et prôner les solutions constructives collectives dont on espère qu'elles favoriseront l'esprit collectif au lieu du prétendu individualisme pavillonnaire.

Ainsi, la solution de cette forme urbaine existerait seulement en creux, c'est-à-dire pour des raisons totalement différentes auprès de chaque protagoniste. Mais, sur le terrain, les architectes modernes procèdent au principe de la table rase, appliquant les rêves de Le Corbusier : « *Il faut arriver à cette idée de démolir le centre des grandes villes [...] Il faut abolir la ceinture pouilleuse des banlieues.* » (Le Corbusier, p.88).

Au milieu des années 1960, la politique urbaine (le logement relevant de cette action publique comme nous l'avons montré précédemment) s'identifie à un essai de rationalisation qui porte à la fois sur la planification territoriale, l'orientation des dépenses publiques et l'importance accordée aux équipements collectifs.

« *En rapprochant ainsi de plus en plus les ambitions de planification économique et sociale et les préoccupations de planification territoriale, l'évolution conduisit à envisager, à partir du V^e Plan national de modernisation et d'équipement (1966-1970), une planification de caractère global et dynamique. Planification globale en ce qu'elle fusionne les objectifs territoriaux et les objectifs économiques et sociaux, planification dynamique en ce qu'elle s'efforce de distinguer entre ce qui est réalisable à court ou moyen terme et tout ce qui, tout en étant souhaitable, ne peut être envisagé actuellement.* » (Jean Gohier, urbaniste)³².

Autrement dit, l'aménagement du territoire se présente comme le relais entre l'urbain et la politique générale.

³² Cité par Roncayolo, *op. cit.*, 1985, p.105.

CONCLUSION

FIN DES ANNEES 1960 : LA FIN D'UN CYCLE ?

L'objectif de ce chapitre était effectivement de suivre la construction d'une action publique (le logement) sur un peu plus d'un siècle. Pouvons-nous affirmer qu'à la fin des années 1960, les moyens d'intervention mis en oeuvre par les pouvoirs publics aboutissent pour autant à définir une politique du logement ? Rien n'est évident tant la notion comporte des acceptations et des limites floues. Tout au long de ce développement, nous avons observé la difficulté à définir le contenu de ces actions; en témoigne les fluctuations du contenu de la politique du logement, depuis la question de l'insalubrité à la simple question de production. Par ailleurs, la complexité née dans les années 1940 mêlant modernisation de l'économie, localisation des activités industrielles et production de logements aidés, sous les traits de l'aménagement du territoire, ne permettent pas de définir clairement cette politique (relevant *a priori* d'une administration unique).

Par ailleurs, l'expansion et la forme des villes sont le résultat de politiques multiples, sectorielles ou non, et du jeu des acteurs sociaux, privés ou publics.

« Trop étroite lorsqu'on la rabattait sur un corpus de discours, la notion de politique urbaine risque inversement d'apparaître trop englobante et de se dissoudre, si l'on y fait entrer toutes les décisions publiques et privées qui concourent au processus d'urbanisation. » (Grafmeyer, 1984)

Par conséquent, il vaut mieux se garder d'exalter les interventions publiques comme un monde armé d'intentions et de stratégies rationnelles et en revenir modestement à la réalité des pratiques sociales dont elles font partie. La politique du logement, dans cette conception relative, choisit des cibles, tente d'organiser ou de composer des champs d'action; les changements dans le temps ne sont pas un simple effet de circonstances mais aussi l'ajustement à d'autres aspects de la politique, de la conjoncture économique et sociale, à des transformations plus profondes engagées dans la société.

Pourtant, nous observons à la fin des années 1960 des tendances qui, rétrospectivement, influenceront sur cette action publique. Trois éléments se dégagent.

❖ L'urbanisme opérationnel prend le pas sur la politique du logement

Déjà la mise en oeuvre de la procédure ZUP prédéterminait les opérations d'aménagement. Il en va de même avec la loi foncière de 1967 qui substitue les ZAC (zones d'aménagement concerté) aux ZUP. En effet, les principales critiques portées contre les ZUP, outre leur taille, visaient le fait qu'elles étaient l'oeuvre d'un maître d'ouvrage unique, et d'un opérateur unique associant un architecte à une entreprise unique. De là le caractère répétitif de l'habitat produit dans les ZUP, tant pour la nature des logements produits que pour leur architecture. La procédure des ZAC se propose de rompre avec cette uniformité, sans rien changer d'ailleurs à la taille des opérations, par l'association de plusieurs promoteurs au sein d'une même opération d'aménagement urbain. En outre, elle consiste à imposer aux promoteurs et constructeurs de céder les terrains nécessaires aux infrastructures et de participer aux frais d'équipement : le but étant d'éviter les décalages de financement ou d'exécution qui avaient caractérisé les ZUP.

Présentée comme une rupture avec la ZUP, la ZAC entérine l'idée que l'urbanisme opérationnel fait désormais office de politique urbaine. Par ailleurs, les ingénieurs en charge de leur mise en oeuvre sur le terrain deviennent des techniciens importants et à travers la multiplication des procédures administratives confinent les politiques urbaines dans un cadre technique.

❖ Une orientation nouvelle en matière de politique du logement

Les critiques formulées contre les ZUP et les grands ensembles conduisent Albin Chalandon, ministre de l'Équipement et du Logement (1968-1972), à lancer en mars 1969 un programme de constructions de maisons individuelles. Sous couvert de mieux répondre aux aspirations des familles françaises, il s'agit en fait de répondre à plusieurs objectifs.

- Proposer une autre trajectoire résidentielle aux ménages au travers de l'accession à la propriété de leur maison ;
- Élargir le champ d'intervention et de profit des banques, grâce à la mise sur le marché de nouvelles formules d'épargne et de prêts.
- Offrir de nouveaux débouchés aux grandes entreprises de construction, par le lancement de nouveaux produits qui leur permettent de rentabiliser leurs investissements dans l'industrialisation du bâtiment : les constructeurs sont donc invités à mettre au point des modèles livrables clés en main à travers toute la France.

Par ailleurs, cette action de l'État s'accompagne d'un désengagement à l'égard du financement public du logement, en vue d'encourager les plans d'accession à la propriété, les créations des comptes d'épargne et des plans d'épargne logement (1965-1970). En matière de logement social, les HLM sont modérément touchées même si les crédits de construction ne figurent plus au budget de l'État. Subventions et prêts passent dorénavant par la Caisse des dépôts et consignation, qui gère la Caisse de prêts aux organismes HLM, sans éliminer la participation directe de l'État (qui reste de l'ordre de 40 à 50%). Se dessine ainsi une nouvelle orientation dans la politique du logement qui sépare les lieux de financement des lieux de décision.

❖ Le manque de lisibilité dans la mise en oeuvre des actions publiques

Le dernier point fortement attaché aux années 1960 concerne la place écrasante de l'État et de ses représentants dans les décisions et le contrôle des opérations d'aménagement urbain (logement compris). Cette situation n'exclut en rien les contradictions et les conflits entre administrations à l'intérieur même de l'appareil d'État.

- La multiplication des services qui déterminent les grandes orientations en matière d'aménagement et de politiques urbaines : DATAR, différents services du ministère de l'Équipement;
- Le renforcement des ministères techniques et notamment de celui de l'Équipement depuis la fusion en 1966. Ses services déconcentrés aident les collectivités locales à mettre en œuvre les outils opérationnels, inscrivant les ingénieurs comme des acteurs de la ville;
- Les conflits avec les autres services ministériels;
- La place difficile tenue par les préfets, à deux échelons rivaux parfois, la région et le département.

Ainsi, à l'intérieur de cet appareil d'État passent les lignes de clivage, surtout si l'on tient compte du nombre d'experts amenés à formuler des avis. Cette technocratie est ainsi jugée responsable de ce qui ne marche pas en matière urbaine, à l'image des ZUP très décriées durant ces années. Les critiques émises portent avant tout sur des aspects techniques et opérationnels et ne posent aucune question sur leur intégration dans la ville. L'arrivée de Olivier Guichard en 1972 à la tête du ministère de l'Équipement illustre cette époque avec la célèbre circulaire, publiée en 1973, qui arrête la construction des grands ensembles. Il est alors interdit de construire des groupements de plus de 500 logements d'un seul tenant. Par un apparent paradoxe, ce document fixe pour les ZAC un temps d'exécution plus court et plus ferme (cinq ou six ans) et des limites de dimensions (2 000 ou 1 000 logements selon la taille

de l'agglomération contre 4 000 en moyenne pour les ZUP déjà réalisées). Mais, rien n'est écrit sur le devenir de ces « opérations d'aménagement urbain » pas encore appréhendés comme des « morceaux de ville ».

BIBLIOGRAPHIE

- J. Bastié, *La croissance de la banlieue parisienne*, Paris, PUF, 1964.
- R. Baudoui, *Raoul Dautry 1888-1951 : le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992.
- R. Baudoui, « Aux origines du Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne », *Vie Sociale*, n°3-4, 1999, pp.75-87.
- F. Belmessous, *Le temps des réhabilitations des grands ensembles*, thèse de doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon 2, 2002.
- F. Bourrillon, *Les villes en France au XIX^e siècle*, Paris, Ophrys, coll. Synthèse Σ Histoire, 1995.
- K. Burlen (dir.), *Henri Sellier et les cités-jardins 1900-1940, La banlieue oasis*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes, 1987.
- Ch. Charle, *Histoire sociale de la France au XIX^e siècle*, Paris, Le Seuil, 1991.
- L. Chevallier, *Classes laborieuses, classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, 1958.
- F. Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris, Le Seuil, 1979.
- G. Duby, *Histoire de la France des origines à nos jours*, Paris, Larousse, 2003.
- R. Ducrocq, *L'intervention financière de l'État et des personnes publiques dans l'amélioration du logement populaire*, thèse de doctorat en droit, Université de Lille, Imprimerie – Librairie Camille Robbe, Éditeur, 1925.
- J.-P. Flamand (dir.), *La question du logement et le mouvement ouvrier*, Paris, Édition de la Villette, 1981.
- J.-P. Flamand, *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social*, Paris, La Découverte, 1989.
- B. Fortier, *La politique de l'espace parisien sous l'Ancien Régime*, Paris, Corda, 1975.
- A. Fourcaut, « La loi Sarraut, entre experts et politiques », *Vie Sociale*, n°3-4, 1999, pp.49-58.
- A. Fourcaut, *La banlieue en morceaux*, Paris, Editions Créaphis, 2000.
- H. Frouard, *Les politiques patronales de logement en France (1894-1944) : De l'initiative privée au devoir national*, thèse de doctorat en Histoire de l'art, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 2 volumes, 2003.
- H. Frouard, « Aux origines du 1^{er} logement : histoire d'un compromis républicain », *Revue française des affaires sociales*, n°3, 2005, pp.55-75.

- J. Gaillard, *Paris, la ville, 1852-1870*, Paris, Champion, 1977.
- J. Girault (dir.), *Sur l'implantation du parti communiste dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Éditions sociales, 1997.
- R.-H. Guerrand, *Les origines du logement social en France*, Paris, Les Editions ouvrières, 1967.
- A. Gueslin, *Gens pauvres, pauvres gens dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Ed. Aubier, 1998.
- Y. Grafmeyer, « Les politiques urbaines françaises depuis 1945. Table ronde 1982 », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, 1984.
- A. Hirsch, A. Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Ed. Economica, 1993.
- Le Corbusier, *Urbanisme*, Paris, rééd. Champs Flammarion, 1994.
- H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968.
- T. Leroux, « Henri Sellier, maître d'œuvre de la vie urbaine », in K. Burlen (dir.), *Henri Sellier et les cités-jardins 1900-1940, La banlieue oasis*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes, 1987.
- S. Magri, « Des « ouvriers » aux « citoyens modestes », Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à Bon Marché au tournant du XX^e siècle », *Genèses*, n°5, septembre 1991, pp.35-53.
- C. Pannetier, « Henri Sellier, quel socialiste ? », in K. Burlen (dir.), *Henri Sellier et les cités-jardins 1900-1940, La banlieue oasis*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes, 1987.
- J.-Cl. Perrot, *Genèse d'une ville moderne, Caen au XVIII^e siècle*, Paris La Haye Mouton, 1975.
- M. Perrot, « Les ouvriers, l'habitat et la ville au XIX^e siècle » in Flamand (dir.), *La question du logement et le mouvement ouvrier*, Paris, Édition de la Villette, 1981.
- M. Roncayolo, « Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation ? », in *Histoire de la France urbaine*, tome 5, *La ville aujourd'hui*, Paris, Seuil, 1985.
- H. Sellier, *Habitations à bon marché du département de la Seine. Cités jardins et maisons ouvrières*, Paris, Librairie Massin, 1919.